THE LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF
NORTH CAROLINA
AT CHAPEL HILL

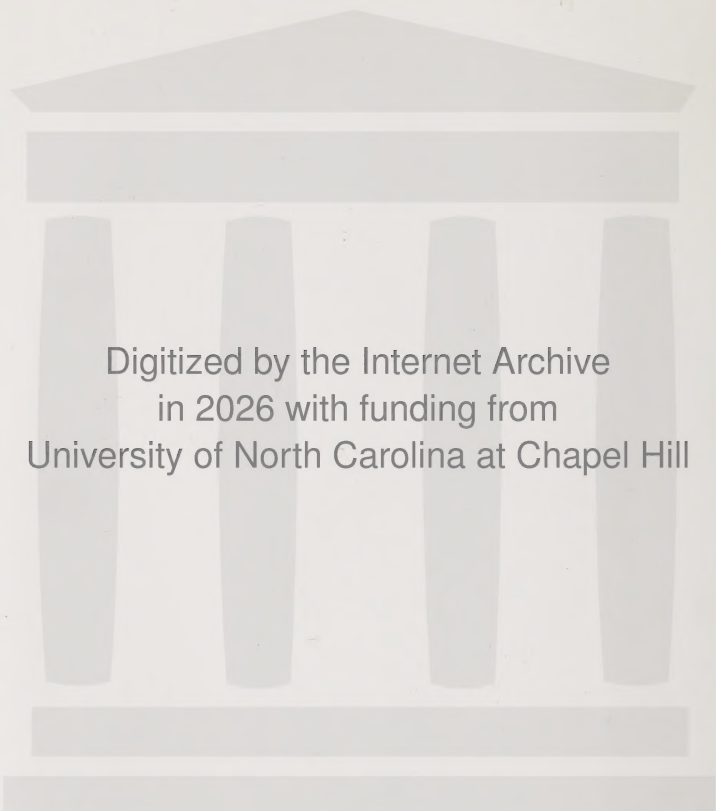
ENDOWED BY THE
DIALECTIC AND PHILANTHROPIC
SOCIETIES

JN6544
.B5

This book is due at the LOUIS R. WILSON LIBRARY on the last date stamped under "Date Due." If not on hold it may be renewed by bringing it to the library.

DATE DUE	RET.	DATE DUE	RET.

Form No. 513


Digitized by the Internet Archive
in 2026 with funding from
University of North Carolina at Chapel Hill

https://archive.org/details/otnosheniasenata00blin

This is an authorized facsimile
of the original book, printed by
microfilm-xerography on acid-free paper.

UNIVERSITY MICROFILMS INTERNATIONAL
Ann Arbor, Michigan, U.S.A.
London, England
1979

ОТНОШЕНІЯ СЕНАТА КЪ МѢСТНЫМЪ УЧРЕЖДЕНІЯМЪ ВЪ XIX ВѢКѢ.

ИВ. БЛИНОВА

JN6544
.B5

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
СЕНАТСКАЯ ТИПОГРАФІЯ
1911.

71642
qp28061

SEP 1 6 1930

Настоящая книга составилась изъ написанныхъ мною отдѣловъ «Исторіи Сената за двѣсти лѣтъ», перепечатанныхъ здѣсь лишь съ незначительными измѣненіями и исправленіями.

Ив. Блиновъ.

ЧАСТЬ I.

Отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ до реформъ 60-хъ годовъ.

Вступленіе.—Судебная дѣятельность.—Дѣла управленія.—Надзоръ: А. надзоръ за правительственными учрежденіями: 1) мѣста и лица, подлежащія надзору, 2) предѣлы надзора и степень власти, 3) средства надзора, 4) послѣдствія надзора, 5) слабость и малая успѣшность надзора; Б. надзоръ за самоуправленіемъ; В. зарожденіе административной юстиціи.—Сенаторскія ревизіи.

ВСТУПЛЕНІЕ.

По опредѣленію извѣстнаго указа 8-го сентября 1802 г. [1]) Сенатъ „есть верховное мѣсто Имперіи", которому подчиняются „всѣ присутственныя мѣста"; „онъ какъ хранитель законовъ печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія, надзираетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными, имѣетъ попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, къ охраненію общаго спокойствія и тишины и прекращенію всякихъ противозаконныхъ дѣйствій во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ".

Хотя это опредѣленіе далеко не исчерпываетъ всѣхъ обязанностей, лежавшихъ на Сенатѣ, но оно даетъ достаточное представленіе объ объемѣ его функцій и разнообразіи полномочій.

Сенату, такимъ образомъ, ввѣряется правосудіе, поручаются различныя дѣла управленія и дается власть надзора. Эти крайне общія и широкія постановленія указа 1802 г. вошли въ Сводъ законовъ съ нѣкоторыми измѣненіями, соотвѣтствующими дѣйстви-

[1]) Именной указъ „о правахъ и обязанностяхъ Сената"—П. С. З., № 20405.

тельному положенію вещей: во 1-хъ, въ „Сводѣ" упоминается объ учрежденіяхъ, изъятыхъ отъ зависимости Сената; во 2-хъ, указывается, что Сенату подчинены разныя мѣста „въ гражданскомъ порядкѣ" суда, управленія и исполненія [1]). Въ этомъ видѣ постановленія Свода 1832 г. сохраняются и по настоящее время.

Приведенныя строки закона не упоминаютъ спеціально о мѣстныхъ или центральныхъ учрежденіяхъ, а говорятъ о „всѣхъ присутственныхъ мѣстахъ". Сенатъ попрежнему номинально остается во главѣ всей государственной жизни, и конечно ему попрежнему подчиняются судъ, мѣстное управленіе и общественныя учрежденія [2]).

Чтобы имѣть правильное понятіе о юридическомъ положеніи Сената послѣ указа 8-го сентября 1802 г. и въ частности о предѣлахъ и степени его власти, надо помнить, что въ тотъ же день для завѣдыванія дѣлами управленія и для надзора за мѣстными учрежденіями созданы министерства. Власть генералъ-прокурора конца XVIII вѣка и вліяніе его на губернскія мѣста подѣлены между министерствами, причемъ главная доля того и другого досталась министру внутреннихъ дѣлъ.

Эта реформа не была благопріятна Сенату. Отнынѣ ему приходилось дѣлить свою власть въ отношеніи къ мѣстнымъ учрежденіямъ не съ однимъ генералъ-прокуроромъ, а съ цѣлымъ рядомъ министровъ. Всѣ они получили возможность большого вліянія на ходъ дѣлъ въ Сенатѣ, особенно если обладали связями (а такихъ было большинство) и были близки ко Двору. Совершенно однородныя дѣла мѣстнаго управленія и надзора министры по произволу вносили то въ Сенатъ, то въ Комитетъ Министровъ, то въ Государственный Совѣтъ [3]), игнорируя требованія закона или добиваясь разрѣшенія отступить, по данному дѣлу, отъ точнаго его смысла [4]). Это вело къ ослабленію Се-

[1]) Ст. 253 и 254 Учр. Сената, т. I, Св. зак., 1832 г., и ст. 1 и 2 Учр. Сената, т. I, Св. зак., 1842 и 1857 г.

[2]) Которыя, какъ извѣстно, до реформъ 60-хъ годовъ XIX в. приравнивались къ мѣстамъ правительственнымъ.

[3]) Сбор. историч. матеріал., извл. изъ архива Собств. Его Вел. канцеляріи, вып. VII, стр. 118.

[4]) Б. Б. Кампенгаузенъ въ запискѣ, переданной Аракчееву, говоритъ: одно дозволеніе отступать отъ закона по встрѣтившемуся неудобству рождаетъ другое, частыя изъятія ведутъ къ тому, что сила закона распространяется только на людей безгласныхъ, прочіе же находятъ способъ уклоняться отъ его дѣйствія (Арх. Собств. Его Вел. канцел., дѣло № 1728. Ср. Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. II, стр. 4—5, мнѣніе Балугьянскаго).

ната, уменьшенію его значенія въ глазахъ уѣздныхъ и губернскихъ учрежденій и созданію крайней запутанности въ дѣлахъ.

Но иногда случайное направленіе того или иного дѣла не являлось результатомъ произвола министра, а проистекало отъ несовершенства законодательства,—неяснаго и неполнаго раздѣленія предметовъ вѣдомства Сената, Комитета Министровъ и Государственнаго Совѣта.

Первые годы XIX вѣка за Сенатомъ, несмотря на существованіе Государственнаго Совѣта, оставались законосовѣщательныя функціи—пережитокъ прежняго его значенія, и въ началѣ царствованія Александра I былъ изданъ цѣлый рядъ законовъ, касавшихся мѣстныхъ учрежденій—въ формѣ Высочайше утвержденныхъ докладовъ Сената, не проходившихъ черезъ Государственный Совѣтъ. Впослѣдствіи законосовѣщательныя функціи Сената отпали, и вліяніе его на законодательство, регулирующее мѣстную жизнь, свелось лишь къ возможности возбужденія того или иного вопроса къ законодательной иниціативѣ.

Когда до Сената доходило какое нибудь дѣло, для разрѣшенія котораго не оказывалось точнаго и яснаго закона, то Общее его собраніе, пользуясь предоставленнымъ ему правомъ, входило съ представленіемъ объ изданіи такового. Не ограничиваясь обыкновенно однимъ возбужденіемъ вопроса, Сенатъ представлялъ цѣлый докладъ о томъ, какъ его разрѣшить, и Государственный Совѣтъ, по большей части, соглашался съ соображеніями Сената и вносилъ ихъ въ свое „мнѣніе", которое и утверждалось Государемъ. Такимъ образомъ было разрѣшено не мало вопросовъ мѣстной жизни и въ частности мѣстнаго управленія [1]).

Но этого рода отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ были въ значительной степени случайны и безсистемны, и поэтому изученіе ихъ не представляетъ особаго интереса и по своему значенію, для исторіи Сената, отнюдь не можетъ быть поставлено на одну доску съ изученіемъ упомянутыхъ выше сферъ суда, управленія и надзора.

Говоря о многообразіи отношеній Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ, необходимо имѣть въ виду, что кромѣ сенатскихъ кол-

[1]) Арх. Сен., дѣла Общ. собр., 1824 года, №№ 4, 34, 35 и др.; 1838 г., №№ 47, 68 и 69; 1840 г., № 10.; 1842 г., № 97 и мн. др. По терминологіи сенатскаго дѣлопроизводства это „казусныя дѣла".

легій (департаментовъ, Общихъ собраній и создавшихся при Сенатѣ комитетовъ и комиссій) и отдѣльные сенаторы иногда входили въ тѣсное соприкосновеніе съ губернскими и уѣздными учрежденіями. Обыкновенно они посылались въ цѣляхъ надзора и разслѣдованія злоупотребленій, но нерѣдко имъ поручались и функціи управленія. Такого рода командировки, по большей части, назывались сенаторскими ревизіями.

Итакъ система дальнѣйшаго изложенія и его части обозначаются сами собою и могутъ быть изображены слѣдующей схемой:

1) Судебная дѣятельность.
2) Дѣла управленія.
3) Надзоръ.
4) Сенаторскія ревизіи.

СУДЕБНАЯ ДѢЯТЕЛЬНОСТЬ.

Среди дѣлъ, восходившихъ до 60-хъ годовъ XIX вѣка на разсмотрѣніе Сената, первое мѣсто по численности занимали дѣла судебныя [1]).

Изъ мѣстныхъ судовъ ежегодно катились огромныя волны гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ, которыя затопляли сенатскія канцеляріи. Кромѣ того для нѣкоторыхъ категорій дѣлъ, какъ напримѣръ по спорамъ, возникавшимъ изъ контрактовъ съ казною, Сенатъ служилъ первой инстанціей. Подсудность Сенату была крайне сложна и запутанна и къ тому же нерѣдко измѣнялась и дополнялась по частнымъ случаямъ, доходившимъ до разсмотрѣнія Сената или Комитета Министровъ. Такъ напримѣръ, вслѣдствіе доклада Сената въ 1821 г. состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта „о внесеніи въ Сенатъ всѣхъ приговоровъ уголовныхъ палатъ о чиновникахъ, предаваемыхъ суду ревизующими сенаторами“ [2]). Новгородскій и тверской генералъ-губернаторъ, Принцъ Ольденбургскій, обратилъ вниманіе на приговоры Новгородской уголовной палаты, которая постановила за порубки казенныхъ лѣсовъ отдать цѣлыя деревни въ рекруты. Принцъ нашелъ, что это разоритъ населеніе, поэтому участь виновныхъ была облегчена, а на будущее время создано правило, что дѣла о порубкахъ казенныхъ лѣсовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда привлекается къ отвѣт-

---

[1]) Въ 1840 г. поступило гражданскихъ дѣлъ 10.898, уголовныхъ—21.301, межевыхъ—539; дѣлъ 1-го департамента—9.979, изъ которыхъ большую часть составляли судебныя дѣла, относящіяся до казеннаго интереса, въ 1850 г. поступило гражданскихъ дѣлъ 11.126, уголовныхъ 3.863, межевыхъ 1.421 и дѣлъ I-го департамента 5.741 и т. д.

[2]) П. С. З., № 28825. Сенаторъ Мясоѣдовъ еще въ 1817 г. въ письмѣ къ Трощинскому предлагалъ ввести этотъ порядокъ.

ственности много лицъ, должны вноситься на ревизію въ Сенатъ, а затѣмъ на Высочайшее усмотрѣніе. Черезъ нѣкоторое время за этимъ частнымъ измѣненіемъ подсудности Сенату послѣдовало другое, болѣе общее. При разсмотрѣніи дѣла крестьянъ, приписанныхъ къ заводамъ Яковлева, предсѣдатель Комитета Министровъ, кн. Лопухинъ, предложилъ принять на будущее время за правило: если приговоромъ присуждается къ наказанію много лицъ, то всякій разъ такой приговоръ до приведенія въ исполненіе отдавать на разсмотрѣніе Сената. Въ этомъ смыслѣ и состоялось Высочайше утвержденное положеніе Комитета Министровъ [1]).

Такихъ примѣровъ можно было бы привести еще очень много и въ отношеніи не только дѣлъ уголовныхъ, но и гражданскихъ. Это постоянное расширеніе подсудности Сената объясняется очень просто: законодатель не довѣрялъ мѣстнымъ судебнымъ учрежденіямъ и стремился открыть путь въ Сенатъ всѣмъ сколько нибудь существеннымъ гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ съ тѣмъ, чтобы, послѣ разсмотрѣнія ихъ въ Сенатѣ, важнѣйшія изъ этихъ дѣлъ направить въ Государственный Совѣтъ.

Вотъ какой, въ общихъ чертахъ, былъ ходъ законодательства о подсудности Сенату. Но правительство первой половины XIX в. отнюдь не было склонно строго слѣдовать буквѣ закона, по соображеніямъ цѣлесообразности оно всегда готово было допустить изъятія и отступленія отъ установленнаго судебнаго порядка.

Съ Сенатомъ мало стѣснялись и къ его судебной дѣятельности не питали полнаго довѣрія, поэтому нерѣдко помимо Сената, административнымъ порядкомъ, разрѣшались весьма важныя дѣла, которыя правительство, по какимъ либо соображеніямъ, хотѣло окончить быстро и безъ огласки, какъ напримѣръ нѣкоторыя дѣла о бунтахъ крестьянъ и заводскихъ рабочихъ, дѣло о покражѣ кредитныхъ билетовъ изъ Экспедиціи заготовленія государственныхъ бумагъ и прочія [2]).

Но какъ ни мало почитало правительство судебную дѣятельность Сената, еще менѣе довѣряло оно губернскимъ и уѣзднымъ судебнымъ учрежденіямъ, поэтому нерѣдко дѣлались распоряженія

[1]) Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. I, стр. 376.
[2]) Тамъ же, т. I, стр. 380 и т. II, стр. 104—105.

о направленіи, въ видѣ изъятія, тѣхъ или иныхъ дѣлъ на ревизію въ Сенатъ, а иногда и для разсмотрѣнія ихъ Сенатомъ въ качествѣ первой инстанціи [1]).

Переходя теперь къ ближайшему изученію различныхъ категорій дѣлъ, восходившихъ въ Сенатъ изъ мѣстныхъ судебныхъ учрежденій, остановимся прежде всего на дѣлахъ уголовныхъ.

Несмотря на все разнообразіе и пестроту дореформенной уголовной подсудности и уголовнаго процесса, можно безъ особаго затрудненія свести всѣ вносившіяся въ Сенатъ уголовныя дѣла въ двѣ группы: одни восходятъ на ревизію Сената въ силу самаго требованія закона, независимо отъ чьей либо воли; другія вносятся только при наличности жалобы осужденнаго или протеста подлежащаго должностного лица (или учрежденія).

Первая категорія крайне сложна, принадлежность къ ней даннаго дѣла опредѣляется различными основаніями: 1) родомъ преступленія, 2) родомъ и размѣромъ наказанія, 3) званіемъ, состояніемъ или вѣроисповѣданіемъ подсудимаго, 4) числомъ осужденныхъ къ наказанію лицъ и другими.

Это разнообразіе и многочисленность основаній дѣлаетъ классификацію интересующихъ насъ въ настоящее время дѣлъ невозможной и вынуждаетъ изслѣдователя отказаться отъ систематическаго изложенія, ограничиваясь простымъ перечнемъ лишь важнѣйшихъ. На ревизію Сената должны были поступать (по силѣ Свода закон. 1832 г.) приговоры уголовныхъ палатъ: 1) о лишеніи дворянства, чиновъ и орденовъ, 2) по преступленіямъ должности, хотя бы виновные не были дворянами или классными чиновниками, если они присуждаются къ лишенію жизни, чести или торговой казни, 3) приговоры, которыми подсудимые присуждаются къ отрѣшенію отъ мѣстъ и исключенію изъ службы съ тѣмъ, дабы впредь никуда ихъ не опредѣлять, 4) слѣдственныя дѣла о казенныхъ взысканіяхъ, 5) когда къ тѣлесному наказанію приговаривается болѣе девяти человѣкъ, 6) если иновѣрцы, тяжкіе преступники, примутъ православную вѣру, 7) дѣла, по которымъ послѣдовало Высочайшее повелѣніе, 8) всѣ дѣла, начавшіяся по предложеніямъ ревизующихъ сенаторовъ [2]), 9) дѣла, по которымъ при разсмотрѣніи приговора уголов-

[1]) Напримѣръ дѣло о духовномъ завѣщаніи графа Шереметева — Арх. Госуд. Совѣта, т. IV, часть 1, стр. 9—10.

[2]) Ст. 605, т. II, и ст. 613, 614, 618, 620, 1317, т. XV, Св. зак. 1832 года.

ной палаты губернаторъ потребовалъ дополненія слѣдствія, 10) дѣла о дворянахъ, судившихся за убійство, хотя бы они были признаны невиновными [1]).

Въ дѣйствительности уголовныя палаты весьма часто нарушали требованіе закона о внесеніи дѣлъ на ревизію въ Сенатъ; это было самое обыкновенное злоупотребленіе [2]).

Среди дѣлъ второй категоріи можно прежде всего указать на тѣ, которыя поступали въ Сенатъ вслѣдствіе несогласія губернатора съ рѣшеніемъ палаты уголовнаго суда [3]). Такихъ дѣлъ было не мало, такъ какъ многіе губернаторы охотно пользовались предоставленнымъ имъ правомъ переноса дѣлъ въ Сенатъ. Правда, для этого были и особыя побуждающія причины: Сенатъ и Комитетъ Министровъ обыкновенно не оставляли безъ взысканія тѣхъ губернаторовъ, которые соглашались съ неправильными приговорами палатъ.

Кромѣ губернаторовъ право протеста по всѣмъ уголовнымъ дѣламъ принадлежало прокурорамъ, но они не проявляли особой энергіи въ этомъ дѣлѣ. Причины такого порядка вещей были весьма сложны: тутъ играли роль и недостаточная ихъ освѣдомленность въ законахъ, и крайнее обремененіе просмотромъ журналовъ всѣхъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, и незначительность ихъ служебнаго положенія [4]). Дѣло нѣсколько измѣнилось къ лучшему въ самые послѣдніе годы дореформеннаго режима, когда на должности губернскихъ прокуроровъ стали назначать молодыхъ и образованныхъ юристовъ, которые къ тому же нерѣдко имѣли поддержку въ министерствѣ юстиціи, вслѣдствіе семейныхъ или школьныхъ отношеній.

Затѣмъ по нѣкоторымъ дѣламъ, имѣющимъ ближайшее отношеніе къ казенному интересу, право протеста было предоставлено органамъ хозяйственнаго управленія [5]).

---

[1]) Эта статья (ст. 612 т. II) позднѣйшаго происхожденія, подъ ней имѣются ссылки на указы 1806 и 1820 гг. Цѣль ея — чтобы дворянинъ, пользуясь своимъ вліяніемъ и матеріальными средствами, не уклонился отъ законной кары. Всетаки въ Сенатѣ не такъ легко было добиться рѣшенія въ желательномъ смыслѣ, какъ въ уголовной палатѣ.

[2]) См., напримѣръ, рапортъ сенатора Дурасова о ревизіи Курской губ. Арх. Сен., дѣло мин. юстиціи 1854 г., № 9993.

[3]) Ст. 606 и 607, т. II, Св. зак. 1832 г.

[4]) Подробно о прокурорахъ и ихъ дѣятельности будетъ сказано въ главѣ о „надзорѣ".

[5]) Вице-губернатору, когда онъ былъ предсѣдателемъ казенной палаты, палатѣ государственныхъ имуществъ и др.

Чтобы покончить со второй категоріей, надо упомянуть о частныхъ жалобахъ. Дореформенный законодатель смотрѣлъ вообще не особенно одобрительно на жалобы и жалобщиковъ, а правительственная практика ихъ едва терпѣла.

Было весьма распространено воззрѣніе, что внесеніе важнѣйшихъ дѣлъ на ревизію, въ силу требованія закона и протеста губернаторовъ и прокуроровъ, въ достаточной мѣрѣ обезпечиваетъ правильное теченіе правосудія [1]), жалобы же являются чѣмъ-то излишнимъ, безполезнымъ, напрасно замедляющимъ движеніе уголовныхъ дѣлъ.

При такихъ условіяхъ жаловаться было крайне затруднительно. Чтобы представить себѣ ясно всю трудность положенія жалобщиковъ, достаточно привести лишь одно постановленіе дореформеннаго законодательства: „купцы 3-й гильдіи, мѣщане и крестьяне могутъ приносить жалобы на рѣшенія палаты уголовнаго суда, когда они присуждены къ торговой казни, ссылкѣ на поселеніе или въ работу", но уже послѣ приведенія приговора въ исполненіе, причемъ „если по разсмотрѣніи дѣла (въ Сенатѣ) жалоба оказывается несправедливой, то податель ея наказывается тѣлесно" [2]). Неблагопріятна была жалобщикамъ и тогдашняя житейская обстановка—отсутствіе образованныхъ юристовъ, съ которыми можно бы было посовѣтоваться, и вообще низкій уровень просвѣщенія.

Кромѣ всего сказаннаго, надо имѣть въ виду сложность и запутанность нашего уголовнаго законодательства до 1860 годовъ XIX вѣка.

Все это, вмѣстѣ взятое, стѣсняло пользованіе жалобой, какъ средствомъ переноса уголовныхъ дѣлъ на разсмотрѣніе Сената, съ чѣмъ можно было бы еще примириться, если бы дѣятельность уголовныхъ палатъ была безупречна. На самомъ-же дѣлѣ, какъ извѣстно, уголовное правосудіе шло изъ рукъ вонъ плохо, и Сенату приходилось ежегодно измѣнять и отмѣнять больше половины восходившихъ на его разсмотрѣніе приговоровъ уголовныхъ палатъ [3]).

---

[1]) Ср. ст. 1146 и 1147 зак. уголовн., т. XV, Св. зак. 1832 г.

[2]) Ст. 1163 и 1167 зак. уголовн., т. XV, Св. зак. 1832 г.

[3]) Напримѣръ, за 1855 г. уголовн. департ. Сената разсмотрѣно 3.478 приговоровъ уголовн. палатъ, изъ нихъ утверждено 1.525, измѣнено или дополнено 1.216, отмѣнено 737. Въ предшествовавшіе годы число отмѣненныхъ Сенатомъ приговоровъ было больше, а число утвержденныхъ меньше, по сравненію съ вышеприведенными цифрами. Арх. Сен., отчеты мин. юстиціи.

Дѣла гражданскія по отношенію къ условіямъ переноса ихъ на разсмотрѣніе Сената, какъ и дѣла уголовныя, могутъ быть сведены въ двѣ группы,—одни представляются на ревизію изъ палаты гражданскаго суда въ силу требованія закона, какъ напримѣръ всѣ дѣла по удѣльнымъ имѣніямъ, монастырскимъ владѣніямъ и церковнымъ землямъ, когда часть ихъ должна быть кому-нибудь отчуждена [1]); другія восходятъ на разсмотрѣніе Сената лишь вслѣдствіе домогательства заинтересованныхъ лицъ по апелляціоннымъ жалобамъ [2]).

Чтобы не обременять Сенатъ массой мелкихъ гражданско-правовыхъ споровъ, были установлены: во-первыхъ,—минимальная цифра иска, при которой допускалось обращеніе къ Сенату (2.000 руб.—при счетѣ на ассигнаціи и 600 руб.—при счетѣ на серебро), и, во-вторыхъ,—залогъ правой апелляціи (въ 200 руб. ассигнаціями) [3]).

Кромѣ общей подсудности и общихъ судебныхъ мѣстъ, наше законодательство знало и особенныя судебныя учрежденія, напримѣръ: совѣстные суды, 2-й департаментъ уральскаго горнаго правленія и др.; причемъ условія переноса изъ нихъ дѣлъ въ Сенатъ были тѣ же, что и для палатъ уголовнаго и гражданскаго суда [4]).

По какимъ бы основаніямъ ни восходили въ Сенатъ дѣла и къ какой бы они категоріи ни принадлежали, Сенатъ разсматривалъ ихъ по существу, провѣрялъ доказательства и, вообще, входилъ въ оцѣнку всѣхъ обстоятельствъ даннаго дѣла. Онъ могъ утвердить приговоръ подчиненнаго ему судебнаго мѣста, измѣнить его или исправить и вовсе отмѣнить.

---

[1]) П. С. З., 1804 г., № 21248 и ст. 306, 320, т. IX, Св. зак., 1842 года.

[2]) Въ началѣ XIX в. не было въ законѣ достаточно точныхъ указаній, по какимъ именно дѣламъ и при какихъ условіяхъ могутъ подаваться апелляціонныя жалобы. Московскіе департаменты допускали по этому вопросу большое разнообразіе,—на это обратилъ вниманіе Государь; Сенату было поручено „учинить единообразное постановленіе, какіе именно случаи могутъ быть уважены"... Вслѣдствіе сего состоялся Всеподданнѣйшій докладъ Сената, принятый цѣликомъ Государственнымъ Совѣтомъ, и былъ изданъ въ 1812 году законъ, которымъ устанавливалось точно, по какимъ именно дѣламъ допускается апелляція въ Сенатъ. Арх. Сен., дѣло Общаго собр. Сената 1812 г., № 22.

[3]) Залогъ возвращался просителю лишь въ случаѣ признанія его жалобы правильной; ст. 633 Учрежд. губерн., т. II, ст. 1954, 1955 и 1959 Зак. гражд., т. X, Св. зак. 1832 г. и ст. 2258, т. II, Св. зак. 1842 г.

[4]) Ст. 636, 637, 639, 640—642 Учр. губ., т. II и ст. 2193, 2202 и 2203. Законы гражд. судопр., т. X, Св. зак. 1832 г. Надо замѣтить, что до 1830 г. при несогласіи губернатора дѣла изъ совѣстныхъ судовъ представлялись Государю, а не въ Сенатъ (2 П. С. З., № 4198). Совѣстные суды были постепенно уничтожены, а дѣла ихъ переданы въ палаты.

Наиболѣе типическія черты судебной дѣятельности Сената были медленность и глубокая канцелярщина. Дѣла подготовлялись къ слушанію по нѣскольку лѣтъ, вслѣдствіе безконечныхъ справокъ, дополнительныхъ свѣдѣній и вызововъ къ рукоприкладству, которыми канцелярія нерѣдко пользовалась для затягиванія дѣла. Всѣ сколько-нибудь значительныя и сложныя дѣла давали обильную почву для злоупотребленій и разрѣшались черезъ 8—10 и болѣе лѣтъ со времени вступленія. Впрочемъ, справедливость требуетъ добавить, что медленное теченіе сенатскаго дѣлопроизводства не можетъ быть поставлено исключительно въ вину личному составу сенатскихъ коллегій и канцелярій,—многое зависѣло отъ несовершенства закона и крайняго обремененія дѣлами. Канцелярщина все больше и больше въѣдалась въ жизнь судебныхъ департаментовъ Сената, такъ какъ къ уничтоженію ея не принимали мѣръ ни чиновники, ни правительство,—первымъ она была пріятна потому, что затрудняла надзоръ за ними и помогала скрывать отъ любопытныхъ глазъ безпорядки и злоупотребленія канцелярій; что же касается правительства, то оно крѣпко вѣрило въ силу и значеніе бумажнаго многодѣлія для успѣшнаго хода правосудія. Результатомъ такихъ взглядовъ на канцелярщину былъ поражающій объемъ не только судебныхъ дѣлъ, но и такъ называемыхъ краткихъ записокъ, которыя нерѣдко составлялись въ нѣсколько сотъ и даже тысячъ листовъ. Сенаторы, понятно, не имѣли никакой возможности ознакомиться должнымъ образомъ съ такимъ обиліемъ данныхъ, изложенныхъ притомъ, по большей части, крайне сбивчиво и невразумительно, и должны были безусловно подчиняться канцеляріи и идти у нея на помочахъ. Канцелярское многописаніе въ Сенатѣ и мѣстныхъ судебныхъ учрежденіяхъ достигло полнаго расцвѣта во время управленія Министерствомъ юстиціи гр. В. Н. Панина, сухого педанта и большого формалиста. Подчиненные быстро замѣтили слабую сторону своего министра и старались угодить ему многочисленными и подробными донесеніями о мельчайшихъ деталяхъ канцелярскаго обихода ввѣренныхъ имъ учрежденій [1]); они испрашивали указаній и наставленій, предлагали различныя мѣры къ улучшенію существующаго порядка, однимъ словомъ увеличивали и осложняли переписку, отвлекаясь отъ прямого своего дѣла—по отправленію правосудія.

[1]) См., напримѣръ Арх. Сен., дѣло мин. юстиц. 1840 г., № 80.

Равнымъ образомъ и по существу своему судебная дѣятельность дореформеннаго Сената отнюдь не можетъ почитаться удовлетворительной. По уголовнымъ дѣламъ царила крайняя приверженность къ формальнымъ доказательствамъ и, прежде всего, къ собственному сознанію обвиняемаго, и строгость, близкая къ жестокости, по отношенію къ подсудимымъ низшихъ состояній, при весьма снисходительномъ отношеніи къ лицамъ привилегированнымъ.

По дѣламъ гражданскимъ рѣшенія Сената отличались крайней запутанностью и противорѣчивостью, которыя иногда вносились, повидимому, не безъ умысла канцеляріей и вели къ новымъ безконечнымъ процессамъ, весьма разорительнымъ для заинтересованныхъ лицъ. Для примѣра запутанности можно указать на слѣдующее опредѣленіе Сената, приведенное въ запискахъ одного изъ современниковъ: „по вопросу о томъ, кому должна принадлежать горная земля: Гаврилову или Жулебину, и обращаясь къ узаконеніямъ, Сенатъ находитъ, что недавно послѣдовалъ законъ о спеціальномъ размежеваніи, а потому опредѣляетъ предписать, кому слѣдуетъ, велѣть, кому нужно, разрѣшить этотъ вопросъ на основаніи существующихъ узаконеній“ [1]).

Что-же касается противорѣчій, то они попадались постоянно. Извѣстно одно дѣло VII департамента (Шидловскихъ), по которому въ періодъ времени съ 1849 по 1876 г. состоялось 12 противорѣчивыхъ указовъ, при чемъ черезъ двадцать лѣтъ послѣ возникновенія этого дѣла былъ окончательно рѣшенъ лишь вопросъ объ его направленіи (по существу же оно еще не разсматривалось) [2]).

Отношеніе современниковъ къ судебной дѣятельности дореформеннаго Сената было крайне отрицательное. Въ дошедшихъ до насъ мемуарахъ, письмахъ и различныхъ запискахъ, офиціальнаго или полуофиціальнаго значенія, единогласно указывается на совершенную неспособность и непригодность большинства сенаторовъ, на недобросовѣстность сенатскихъ канцелярій, на злоупотребленія и безпорядки въ дѣлахъ и прочее [3]).

Въ мемуарахъ нерѣдко разсказываются совершенно неправдоподобные случаи изъ судебной практики Сената, которые можно

---

[1]) Записки Селиванова. Русская Старина. Мартъ 1882 г., стр. 626—631.

[2]) Историческій очеркъ минист. юстиціи, стр. 76.

[3]) Одинъ изъ современниковъ высказался о Сенатѣ такъ рѣзко: „Сенатъ нашъ не что иное, какъ торговое мѣсто“; Семевскій. Политическія идеи декабристовъ, стр. 85—86.

было-бы принять за небылицы, если бы, къ сожалѣнію, они не подтверждались офиціально.

Понятно, что при подобныхъ условіяхъ судебная дѣятельность Сената не пользовалась уваженіемъ и со стороны правительства, которому не разъ приходилось указывать Сенату на нарушеніе предѣловъ власти и излишній формализмъ его рѣшеній и исправлять его приговоры, слишкомъ строгіе для лицъ низшаго состоянія и слишкомъ мягкіе для лицъ привилегированныхъ [1]).

Извѣстенъ цѣлый рядъ Высочайше утвержденныхъ положеній Комитета Министровъ, которыми видоизмѣнялись, а иногда и совершенно отмѣнялись приговоры Сената, постановленные имъ въ качествѣ ревизіонной инстанціи; при этомъ нельзя не замѣтить, что нерѣдко рѣшенія Комитета кажутся намъ болѣе соотвѣтствующими понятію справедливости и правосудія, нежели рѣшенія Сената. И это совершенно понятно,—Комитетъ Министровъ не былъ въ такой мѣрѣ связанъ, какъ Сенатъ, теоріей формальныхъ доказательствъ и другими отжившими постановленіями нашего законодательства. Сенату его „Учрежденіемъ“ предписывалось буквальное примѣненіе закона и строго воспрещалась не только дѣятельность правообразовательная, но и сколько-нибудь свободное его толкованіе, тогда какъ Комитетъ Министровъ не былъ стѣсненъ такими ограниченіями и во имя требованій жизни могъ допускать изъятія изъ закона, а въ случаѣ надобности имѣлъ возможность немедленно же создавать новыя нормы, въ формѣ Высочайше утвержденныхъ, положеній. Императоры Александръ I и въ особенности Николай I очень интересовались ходомъ судебныхъ дѣлъ въ Сенатѣ, просматривали представлявшіяся Имъ по этому поводу вѣдомости, обращались къ Сенату съ побуждающими указами, гнѣвались на сенатскую медленность.

Иногда Монаршая критика судебной дѣятельности Сената звучитъ очень строго; такъ, напримѣръ, въ указѣ министру юстиціи отъ 13 февраля 1823 г. говорится: „Указомъ, 28 іюня истекшаго года даннымъ, по дѣлу объ убійствѣ Курской губерніи Льговскаго уѣзда дворянки дѣвицы Алтуховой, повелѣвъ Правительствующему Сенату, по надлежащимъ вопросамъ, очнымъ ставкамъ и

[1]) Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. I, стр. 331, 332, 349, 356, 588 и слѣд.

церковному увѣщанію, постановить приговоръ и учинить рѣшеніе по законамъ, какъ о самомъ преступникѣ и соучастникахъ его, такъ и о тѣхъ, коихъ небреженіемъ или пристрастіемъ обстоятельства дѣла сего были сокрыты отъ дѣйствія правосудія,—Я предоставилъ ему всѣ способы кончить сіе важное дѣло безъ потери времени. Но въ теченіе трехъ мѣсяцевъ не произошло въ Сенатѣ ничего, кромѣ преній безполезныхъ и такихъ вопросовъ губернскому начальству, кои, не служа прямо къ изобличенію въ преступленіи, удобны лишь запутать дѣло и отдалить окончаніе онаго на время неопредѣленное. Я поручаю Вамъ объявить сенаторамъ сіе замѣчаніе, отклонить отъ дѣла сего все, что не ведетъ существенно къ тѣмъ удостовѣреніямъ, какихъ требуютъ обстоятельства онаго, и наблюсти, чтобъ оно рѣшено было безъ послабленія на основаніи законовъ“ [1]).

Бывали случаи, что Верховная власть, не ограничиваясь наблюденіемъ за судебной дѣятельностью Сената, входила въ ближайшее разсмотрѣніе существа дѣла еще до его разрѣшенія и сама указывала на тотъ приговоръ, котораго ожидала отъ Сената. Такъ, напримѣръ, во время производства въ Сенатѣ дѣла о поврежденіяхъ, нанесенныхъ солдатской дочери Щокиной царскосельской публичной каретой, состоялось Высочайшее повелѣніе, чтобы по окончаніи этого дѣла кучеръ названной кареты былъ отданъ въ арестантскія роты, а кондукторъ наказанъ розгами [2]), тогда какъ по закону они подлежали болѣе слабому наказанію. Подобныя Высочайшія повелѣнія ставили Сенатъ въ крайне затруднительное положеніе, заставляя его искать выхода изъ противорѣчія между точнымъ смысломъ закона и категорическимъ выраженіемъ Высочайшей воли.

Чтобы покончить съ очеркомъ судебной дѣятельности Сената, какъ апелляціонной и ревизіонной инстанціи, необходимо добавить, что, несмотря на всѣ указанные недостатки, она была несравненно выше дѣятельности мѣстныхъ судовъ. Личный составъ Сената былъ гораздо образованнѣе и добросовѣстнѣе личнаго состава губернскихъ и уѣздныхъ судебныхъ учрежденій. Имѣется не мало рѣшеній Сената,—особенно послѣдняго времени передъ

---

[1]) Сборник. Ист. матер., извлечен. изъ арх. Соб. Е. И. В. Канц., т. VI, стр. 93—94. Высочайшія повелѣнія по гражданской части 1823 года.

[2]) Арх. Сен., дѣло Мин. Юст., 1849 г., № 2048.

реформами 60-хъ годовъ XIX вѣка, при постановленіи которыхъ онъ оказывался на высотѣ своего достоинства.

Поэтому общество всегда предпочитало судъ Сената суду палатъ и относилось къ нему все-же съ большимъ довѣріемъ и уваженіемъ, чѣмъ къ губернскимъ и уѣзднымъ судебнымъ учрежденіямъ.

ДѢЛА УПРАВЛЕНІЯ.

До 1860-хъ годовъ XIX вѣка Сенатъ разрѣшалъ не малое количество дѣлъ, относящихся до мѣстнаго управленія. Дѣла эти очень разнообразны и по большей части имѣютъ второстепенное значеніе. Тутъ передъ нами пережитокъ того времени, когда Сенатъ стоялъ во главѣ управленія и вѣдалъ всѣ его стороны. Еще въ царствованіе Екатерины II началось въ дѣятельности Сената сокращеніе сферы управленія,—важнѣйшія дѣла постепенно переходили въ руки генералъ-прокурора и другихъ должностныхъ лицъ. Этотъ процессъ продолжался и въ XIX вѣкѣ, когда были учреждены министерства и Комитетъ Министровъ, отъ которыхъ и стали исходить главнѣйшія распоряженія какъ по центральному, такъ и по мѣстному управленію. За Сенатомъ, фактически, остались лишь обрывки прежней его власти.

Изучая эту категорію дѣлъ Сената, мы встрѣчаемся съ небольшимъ числомъ распоряженій общаго характера, состоявшихся, главнымъ образомъ, по представленіямъ того или другого министра, затѣмъ съ назначеніями на должности по центральному и мѣстному управленію и другими распоряженіями, относящимися до государственной службы, и нѣкоторыми дѣлами по комплектованію арміи, по финансовому и судебному управленію и по полиціи.

Между мѣстными учрежденіями нерѣдко происходили тренія и даже столкновенія, вслѣдствіе неточнаго и неяснаго разграниченія предметовъ ихъ вѣдомства и предѣловъ ихъ власти. Тогда министры обращались съ рапортами къ Сенату, который обыкновенно принималъ ихъ мотивы и давалъ указъ о согласованіи дѣятельности этихъ учрежденій или проводилъ между ними нужную границу. Форма такихъ сенатскихъ указовъ постоянно

одна и та же: сперва излагается сущность рапорта министра или главноуправляющаго (потому что они, главнымъ образомъ, входили въ Сенатъ съ подобными представленіями), затѣмъ говорится, что „Сенатъ признаетъ, со своей стороны, такое мнѣніе правильнымъ", а потому опредѣляетъ дать знать „указами", и наконецъ кратко излагается то, чего добивался министръ [1]).

Подобныхъ указовъ очень много помѣщено въ Полномъ собраніи законовъ; содержаніе ихъ крайне пестро и разнообразно: одни изъ нихъ должны быть отнесены всецѣло къ сферѣ управленія мѣстными учрежденіями, другіе представляютъ изъ себя рядъ дѣйствій Сената въ качествѣ органа надзора и, наконецъ, содержаніе третьихъ смѣшанное. Эти указы находятся какъ бы на границѣ сферы управленія и сферы надзора, частью могутъ быть отнесены къ первой, частью ко второй.

Послѣдняя категорія едва-ли не самая многочисленная, и понятно почему. Сенатъ соединялъ въ себѣ и власть управленія, и власть надзора, обѣ эти власти принадлежали одной коллегіи, и дѣла обѣихъ сферъ разрѣшались однимъ и тѣмъ же порядкомъ. Сенату не было никакой надобности отдѣлять свои дѣйствія по управленію отъ дѣйствій по надзору, да врядъ ли это ему было и по силамъ, такъ какъ идея отдѣленія надзора отъ управленія была достояніемъ очень немногихъ передовыхъ умовъ первой половины XIX вѣка.

Говоря объ общихъ распоряженіяхъ Сената въ сферѣ управленія, необходимо упомянуть о дѣлахъ по обнародованію законовъ.

На Сенатѣ лежало наблюденіе, чтобы обнародованіе законовъ совершалось мѣстными учрежденіями согласно точно установленному порядку, и ему неоднократно приходилось дѣлать различныя распоряженія по этому поводу.

Среди дѣлъ управленія по численности занимаютъ первое мѣсто назначенія и увольненія чиновниковъ и другія распоряженія, относящіяся до государственной службы, какъ то производство въ чины, назначеніе прогоновъ и пенсій и прочее [2]).

[1]) П. С. З., № 26431; 2-е П. С. З., 1828 г., № 2014; 1829 г., № 2985 и мн. др.

[2]) Дѣлъ по опредѣленію къ должностямъ и увольненію чиновниковъ вступило въ 1833 г.—1.572, въ 1838 г.—969, въ 1843—1.973, въ 1844 г.—1.985. Затѣмъ число ихъ стало уменьшаться, главнымъ образомъ вслѣдствіе измѣненія законодательства о порядкѣ назначенія на различныя должности (Арх. Сен., отчеты Министерства юстиціи). Число дѣлъ по наградамъ, пенсіямъ и знакамъ отличія, обыкновенно, бывало меньше, но все же нерѣдко переходило за 1.000, напримѣръ въ 1843 г.—1.089 дѣлъ.

Сенатъ назначалъ чиновниковъ преимущественно въ мѣстныя учрежденія и притомъ занимающихъ тамъ второстепенное положеніе, какъ напримѣръ: 1) совѣтниковъ и асессоровъ губернскихъ правленій, 2) совѣтниковъ, управляющихъ отдѣленіями, губернскаго казначея и другихъ чиновниковъ казенныхъ палатъ, 3) совѣтниковъ палатъ уголовнаго и гражданскаго суда, 4) губернскихъ прокуроровъ и стряпчихъ, 5) непремѣнныхъ членовъ приказовъ общественнаго призрѣнія, 6) различныхъ должностныхъ лицъ окраинныхъ учрежденій, 7) столичныхъ приставовъ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ, 8) судей и засѣдателей надворныхъ судовъ, 9) городничихъ и нѣкоторыхъ другихъ чиновниковъ полиціи, 10) губернскихъ и уѣздныхъ землемѣровъ и прочихъ [1]).

Всѣ эти назначенія производились по представленіямъ того министра, въ вѣдомство котораго вступалъ назначаемый чиновникъ. Иногда, при разсмотрѣніи указанныхъ представленій, Сенату приходилось разрѣшать весьма существенные вопросы о правѣ даннаго лица быть принятымъ на государственную службу. Преградой къ таковому принятію, обыкновенно, бывали прежняя судимость или происхожденіе (сословіе) [2]).

По отношенію къ болѣе значительнымъ должностямъ, какъ напримѣръ предсѣдателямъ палатъ, Сенату принадлежалъ лишь выборъ и представленіе Государю кандидатовъ—двухъ на одну должность. Что же касается высшихъ должностныхъ лицъ мѣстнаго управленія—генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ, то Сенатъ не имѣлъ вліянія на ихъ избраніе и назначеніе [3]).

Комплектованіе кадра чиновниковъ очень озабочивало правительство, трудность задачи состояла въ томъ, откуда и какимъ

---

[1]) Землемѣры назначались Межевымъ департаментомъ.

[2]) 2-е П. С. З., 1842 г., ст. 412. См. также Арх. Сен., дѣло Общ. собр. 1841 г., № 53.

[3]) Лишь въ самомъ началѣ XIX в.—до учрежденія Комитета Министровъ—Сенату нѣсколько разъ поручалось выбрать кандидатовъ для замѣщенія должностей губернаторовъ. П. С. З., 1801 г., №№ 20005 и 20071. Интересенъ текстъ послѣдняго указа—„Для выбора и опредѣленія, по мѣрѣ открывающихся вакансій въ гражданскіе губернаторы, повелѣваемъ Правительствующему Сенату представить Намъ 10 кандидатовъ, назначивъ въ оные людей достойнѣйшихъ, и не только способностью къ дѣламъ по службѣ извѣстныхъ, но и стяжавшихъ уже къ себѣ общее уваженіе и довѣренность образомъ своего поведенія, честностію своихъ правилъ и непоколебимымъ, безкорыстіемъ, яко свойствами преимущественно нужными въ начальникахъ, кои по важности ихъ званія, бывъ поставлены въ охраненіе правосудія и порядка цѣлой губерніи, въ защиту слабаго, въ обузданіе сильнаго, въ страхъ злоупотребленію и въ ободреніе истинныхъ достоинствъ, должны быть сами образомъ правоты и примѣромъ дѣятельнаго благомыслія".

образомъ добыть подходящихъ кандидатовъ; для разрѣшенія ея былъ принятъ рядъ мѣръ и издано не мало законоположеній, среди которыхъ одно изъ первыхъ мѣстъ занимаетъ учрежденіе при Сенатѣ, еще въ XVIII вѣкѣ, Герольдіи, которая впослѣдствіи была преобразована въ Департаментъ Герольдіи. Это учрежденіе было создано, между прочимъ, для ближайшаго завѣдыванія дѣлами, относящимися до государственной службы [1]). Самостоятельнаго значенія Герольдія сперва почти не имѣла, а служила, главнымъ образомъ, подготовительной инстанціей для I-го департамента.

Герольдіи поручалось вести списокъ лицъ, предназначавшихся къ опредѣленію на должности, причемъ крайне любопытенъ способъ составленія этого списка, установленный однимъ изъ указовъ начала XIX вѣка. „Касательно опредѣленія къ мѣстамъ, желая, чтобы оныя занимаемы были всегда людьми достойными и способными, признаемъ за полезное отбирать заблаговременно чрезъ губернскія правленія въ каждые три года отзывы отъ всѣхъ неслужащихъ классныхъ чиновниковъ, какъ имѣющихъ, такъ и неимѣющихъ недвижимыя имѣнія, кто желаетъ изъ нихъ вступить въ статскую службу, и въ какихъ именно губерніяхъ. По полученіи таковыхъ отзывовъ, въ губерніяхъ, гдѣ есть дворянство, при обыкновенныхъ выборахъ баллотировать особо на службу по Государству, и формулярные списки объ нихъ съ означеніемъ числа избирательныхъ и неизбирательныхъ балловъ и губерній, въ коихъ избранные служить объявили желаніе, чрезъ губернскія правленія, съ одобреніемъ начальника губерніи, доставлять въ Герольдію; въ тѣхъ-же губерніяхъ, гдѣ нѣтъ дворянства, таковое баллотированіе о жительствующихъ въ оныхъ отставныхъ чиновникахъ производить въ собраніи губернскихъ присутственныхъ мѣстъ. По доставленіи вышеозначенныхъ баллотировальныхъ списковъ изъ всей Имперіи, сочиняется общій списокъ таковыхъ чиновниковъ въ Герольдіи, которая, по мѣрѣ открывающихся вакансій, выбирая по старшинству чиновъ, по отличности службы, по превосходству одобрительныхъ балловъ, по мѣстной для каждаго удобности и желанію, по два или по три кандидата, имѣетъ представлять Правительствующему Сенату для помѣщенія на оныя,

[1]) Обязанности Герольдіи постепенно развивались и осложнялись,—въ Св. зак. 1842 г. мы находимъ уже довольно полное ихъ перечисленіе (ст. 431—433 Учр. Сената, т. I, Св. зак. 1842 г.).

равно какъ и министры непосредственно имѣютъ представлять оныхъ для опредѣленія на мѣста, въ вѣдѣніи ихъ состоящія" [1]).

Увольненіе отъ должностей, а въ первые годы XIX в. и увольненіе въ отпускъ тѣхъ чиновниковъ, которые назначались Сенатомъ, зависѣло отъ него же [2]).

Относительно чинопроизводства власть Сената была не велика. По Своду 1832 г. ему принадлежало право производить въ чины: 1) до IX-го класса и 2) за выслугу лѣтъ изъ коллежскихъ асессоровъ въ надворные совѣтники. Повышеніе же въ чинъ коллежскаго асессора, дававшій тогда дворянство, и въ чины коллежскаго и статскаго совѣтниковъ производилось съ Высочайшаго утвержденія по всеподданнѣйшимъ докладамъ Сената, представлявшимся Государю черезъ Комитетъ Министровъ; причемъ на канцелярію Комитета возлагалась обязанность провѣрять восходящія, такимъ образомъ, представленія по существу [3]). Производство же въ чины первыхъ 4-хъ классовъ стояло внѣ какого-бы то ни было вліянія Сената. Соотвѣтственно этому и выдача патентовъ производилась Сенатомъ лишь на чины не выше V-го класса.

Опредѣленіе на службу, назначеніе на должности и производство въ чины сопровождалось принесеніемъ присяги на вѣрность службы. Тѣ лица, которыя назначались къ должностямъ по Высочайшимъ повелѣніямъ, выполняли, въ случаѣ нахожденія своего въ одной изъ столицъ, этотъ обрядъ въ Сенатѣ; прочіе же въ тѣхъ мѣстахъ, куда они опредѣлены, но присяжные листы, во всякомъ случаѣ, доставлялись въ Сенатъ.

Принесеніе присяги въ Сенатѣ обставлялось большою торжественностью и доставляло хорошій доходъ сенатскому священнику, экзекутору и курьерамъ. Какимъ образомъ все это происходило, картинно разсказываетъ въ своихъ запискахъ одинъ изъ губернаторовъ Николаевскаго времени, И. С. Жиркевичъ:

„Еще въ Тулѣ я присягнулъ на чинъ генералъ-маіора и заплатилъ священнику положенную за это дань, но по переименованіи моемъ въ дѣйствительные статскіе совѣтники я получилъ изъ Сената экстренную повѣстку — явиться туда для присяги. Для любопытства неопытныхъ разскажу этотъ эпизодъ.

---

[1]) П. С. З., 1803 г., № 20608. Ср. также П. С. З., 1823 г., № 29540.

[2]) П. С. З., 1801 г., № 19833.

[3]) Ст. 303, 6 п. 304, 307, 341, 345 и 561 Уст. о службѣ по опр. прав., т. III, Св. зак. 1832 г. и п. 7 ст. 59 Учр. Сената, т. I, Св. зак. 1842 г.

Явясь по утру, къ 12-ти часамъ, въ I-й департаментъ, предварилъ о себѣ экзекутора. Тотъ доложилъ оберъ-секретарю, который просилъ меня обождать. Прошло часа полтора, надоѣло страшно, спрашиваю, почему такъ долго? Говорятъ, не всѣ съѣхались еще сенаторы. Жду еще съ часъ, наконецъ приглашаютъ меня въ присутствіе. При входѣ моемъ, всѣ г.г. сенаторы, человѣкъ болѣе 20-ти, привстали съ мѣстъ своихъ, удостоивъ меня поклономъ. Оберъ-секретарь, ставъ у предсѣдательскаго кресла, возгласилъ: „Именной Высочайшій указъ". Сенаторы опять всѣ встали, и указъ былъ прочтенъ.

Съ послѣдними словами, когда произнесено было: „подписано Николай"—двери въ церковь, противъ предсѣдательскаго мѣста, отворились на обѣ половины, священникъ сталъ у аналоя, въ полномъ богатомъ облаченіи, Царскія двери отверзлись. На аналоѣ лежалъ Крестъ и Евангеліе, а въ сторонѣ стоялъ столъ съ присяжнымъ листомъ, покрытый, какъ и аналой, пунцовымъ бархатомъ. Во время присяги сенаторы не садились.

Присяжный листъ подписанъ мною и оберъ-секретаремъ. 25 рублей священнику уплачены. При выходѣ изъ присутствія вновь удостоенъ привѣтствіемъ, т. е. поклономъ, г.г. сенаторовъ. Экзекуторъ поздравилъ меня въ другой комнатѣ и провожалъ до ближнихъ дверей, — заплатилъ. У каждой двери, до самаго подъѣзда, стоявшій курьеръ, а ихъ было до 9-ти дверей, отворяя оную предо мной, повторяли одинъ за другимъ: „честь имѣю поздравить ваше превосходительство съ монаршей милостью". Вездѣ заплатилъ; швейцаръ, подавая плащъ, поздравилъ — заплатилъ; наконецъ, сторожъ, отворявшій послѣднюю при входѣ дверь, поздравилъ, и тому заплатилъ, такъ что, взявши изъ дома 40 руб. и разсчитывая на нихъ прожить недѣли двѣ, долженъ былъ занять у знакомаго 25 коп., чтобы расплатиться съ извозчикомъ" [1]).

Затѣмъ отъ Сената зависѣло переименованіе изъ военныхъ чиновъ въ статскіе [2]), назначеніе прогоновъ лицамъ, опредѣляемымъ Сенатомъ на должности, разсмотрѣніе и разрѣшеніе вопроса о пенсіяхъ [3]) и еще нѣкоторыя второстепенныя дѣла, относящіяся до государственной службы.

[1]) Записки И. С. Жиркевича. Русская Старина 1878 г., т. XXII, стр. 410—411.

[2]) П. С. З., 1825 г., № 30213 и ст. 199 Уст. о служб. по опр. Прав., т. III, Св. зак. 1832 г.

[3]) Лишь въ отношеніи чиновниковъ, которые вышли въ отставку ранѣе 1-го января 1828 г.

Этого рода обязанности Сената, въ теченіе разсматриваемаго нами періода, постепенно сокращались, завѣдываніе дѣлами государственной службы переходило мало по малу къ другимъ учрежденіямъ и больше всего къ министерствамъ и Комитету Министровъ.

Дѣятельность Сената по комплектованію арміи въ прежнее время была очень разносторонней и имѣла весьма большое значеніе; не вполнѣ прекратилась она и съ учрежденіемъ министерствъ. За Сенатомъ остались различныя распоряженія по рекрутскимъ наборамъ, такъ какъ ему подчинялись рекрутскія присутствія.

Просматривая Полное собраніе законовъ, мы встрѣчаемъ длинный рядъ распоряженій, относящихся до наборовъ, какъ то: о составѣ рекрутскихъ присутствій, о порядкѣ ихъ занятій, о членовредителяхъ, о снабженіи одеждой принятыхъ на службу рекрутъ, о зачетныхъ квитанціяхъ и прочее.

Большая часть этихъ распоряженій принадлежитъ первымъ десятилѣтіямъ XIX в. Затѣмъ, съ теченіемъ времени, эта функція Сената стала умаляться, и за нимъ сохранилось, главнымъ образомъ, разсмотрѣніе жалобъ на неправильныя распоряженія и дѣйствія рекрутскихъ присутствій, что относится уже не къ сферѣ управленія, а къ сферѣ надзора. Завѣдываніе же рекрутскими наборами сосредоточилось въ рукахъ министерствъ (военнаго и внутреннихъ дѣлъ) подъ непосредственнымъ и весьма дѣятельнымъ руководствомъ самого Императора Николая I, посылавшаго обыкновенно для этой цѣли на мѣста лицъ своей свиты.

Важнѣйшая изъ обязанностей Сената по финансовому и казенному управленію,—это утвержденіе торговъ на винные откупа, на сдачу въ наемъ казенныхъ оброчныхъ статей, на подряды, поставки и проч. Въ этой сферѣ власть не только губернскихъ учрежденій, но и министерствъ была весьма ограничена, такъ, напримѣръ, по Своду 1842 г. всѣ торги на сумму свыше 15 тысячъ рублей требовали утвержденія Сената. Ему приходилось ежегодно утверждать значительное количество торговъ различныхъ категорій, причемъ въ большинствѣ случаевъ дѣло отъ этого не много выигрывало. Правда, личный составъ Сената въ общемъ былъ добросовѣстнѣе чиновниковъ губернскихъ учрежденій, но съ другой стороны—онъ былъ менѣе освѣдомленъ въ мѣстныхъ

дѣлахъ и поэтому часто не могъ правильно разобраться во всѣхъ подробностяхъ представляемыхъ Сенату контрактовъ и охранить ввѣряемый ему казенный интересъ.

Затѣмъ немаловажное значеніе имѣли дѣла о недоимкахъ по различнымъ казеннымъ доходнымъ статьямъ—прежде всего по питейнымъ и солянымъ сборамъ. Вопросъ о недоимкахъ, какъ извѣстно, еще съ давнихъ поръ весьма озабочивалъ русское правительство, по временамъ же онъ крайне обострялся, и тогда для взысканія ихъ командировались особыя лица и принимались репрессивныя мѣры по отношенію къ неплательщикамъ; но объ этихъ отступленіяхъ отъ обычнаго теченія финансоваго и казеннаго управленія государства будетъ говориться подробнѣе въ главѣ о сенаторскихъ ревизіяхъ. Въ обычное же время Сенату приходилось дѣлать немало распоряженій о недоимкахъ, сводившихся, главнымъ образомъ, къ указаніямъ мѣстнымъ учрежденіямъ порядка и способовъ наиболѣе вѣрнаго ихъ взысканія [1]).

Далѣе къ разрѣшавшимся Сенатомъ дѣламъ казеннаго управленія надо отнести: 1) опредѣленіе вознагражденія за отходящія отъ помѣщиковъ въ казну имѣнія [2]); 2) утвержденіе постановленій казенныхъ палатъ объ отводѣ земель по пожалованію, съ исключеніемъ ихъ изъ казеннаго вѣдомства и оброка [3]); 3) отдѣленіе участковъ въ собственность изъ въѣзжихъ лѣсовъ, 4) утвержденіе рѣшеній губернскихъ мѣстъ по дѣламъ о перечисленіи изъ одного сословія въ другое, 5) различныя распоряженія по исключенію лицъ податного состоянія изъ оклада [4]); 6) разрѣшенія на продажу казенныхъ зданій, какъ бы ничтожно ни было ихъ значеніе и цѣнность [5]); 7) разрѣшеніе владѣльцамъ поссессіонныхъ горныхъ заводовъ перечислять крестьянъ изъ одного завода къ другому; 8) о надѣленіи землями городовъ, казенныхъ крестьянъ, колонистовъ, кочевыхъ инородцевъ и прочее.

[1]) См., напримѣръ, П. С. З., 1818 г., № 27539.

[2]) Ст. 574 и слѣд., ч. 1, т. X, Св. зак. 1842 г.

[3]) Ibid., ст. 791.

[4]) Напримѣръ, указъ казеннымъ палатамъ о томъ, съ какого именно срока надлежитъ исключать изъ оклада студентовъ и аптекарскихъ учениковъ, происходящихъ изъ податныхъ сословій. П. С. З., № 30342.

[5]) Ст. 140 Уст. строит., т. XII, Св. зак. 1842 г. Въ Архивѣ Сената хранится много опредѣленій о продажѣ непригодныхъ по ветхости казенныхъ кладовыхъ и подваловъ по уѣзднымъ городамъ, оцѣненныхъ въ нѣсколько рублей. Къ дѣламъ этого рода Сенатъ не могъ не относиться формально, соглашаясь, обыкновенно, съ мотивами мѣстныхъ учрежденій и давая требуемыя ими разрѣшенія.

Дореформенное законодательство приравнивало во многихъ отношеніяхъ имущество, принадлежащее городамъ, къ имуществу казенному и городское общественное хозяйство—къ хозяйству казенному. Города, какъ и правительственныя мѣста, должны были представлять производства о торгахъ и подлежащіе контракты на утвержденіе министерства, которое своею властью могло утверждать торги лишь на менѣе значительныя суммы, остальные вносились въ Сенатъ. По закону 1853 г. торги по сдачѣ на оброкъ городскихъ имуществъ и по поставкамъ и подрядамъ для городовъ на сумму болѣе 30.000 р. утверждаются Сенатомъ [1]).

Городскія зданія, какъ и казенныя, не могли быть продаваемы безъ разрѣшенія Сената. Когда, напримѣръ, приходила въ ветхость какая-нибудь, принадлежащая городу постройка, хотя бы и незначительная, то городская шестигласная дума возбуждала ходатайство передъ губернаторомъ о разрѣшеніи продать ее на сносъ. Губернаторъ входилъ по этому поводу съ представленіемъ къ министру внутреннихъ дѣлъ, а этотъ послѣдній въ Сенатъ [2]).

Случалось Сенату дѣлать и иныя распоряженія относительно городскихъ имуществъ, но они, по большей части, не заключаютъ въ себѣ ничего любопытнаго для характеристики его дѣятельности въ сферѣ управленія, хотя и не лишены иногда бытового житейскаго интереса, какъ, напримѣръ, указъ о воспрещеніи рубить лѣсную рощу, оставленную у самаго города Фатежа „для увеселенія жителей“ [3]).

Распоряженія Сената въ сферѣ полиціи [4]) очень разнообразны, но не особенно многочисленны; болѣе всего ихъ было по вопросамъ, относящимся до пересылки арестантовъ.

Это дѣло въ началѣ XIX в. организовано было крайне плохо, а исполнялось еще хуже. Постатейные списки о ссылаемыхъ въ Сибирь составлялись въ высшей степени небрежно, не лучше велась и вся по этому предмету переписка, вслѣдствіе чего про-

[1]) Выс. утв. мнѣніе Госуд. Сов. 27 апрѣля 1853 г., см. также Арх. Сен., дѣла I департ. 1853 г., № 28—объ утвержденіи торговъ на освѣщеніе уличныхъ фонарей въ Одессѣ и № 39—объ утвержденіи торговъ на отдачу въ оброчное содержаніе бань въ Москвѣ и др.

[2]) Арх. Сен., опред. I-го департ. Сената, 1848 г., № 31, которымъ разрѣшена продажа на сносъ ветхаго городского дома въ г. Ардатовѣ, оцѣненнаго въ 10 рублей.

[3]) Арх. Сен., дѣло I-го департ. Сената, 1805 г., № 455.

[4]) Терминъ „полиція“ употребляется здѣсь въ старомъ смыслѣ,—подъ него подводится и полиція безопасности и полиція благосостоянія.

исходила путаница въ фамиліяхъ арестантовъ и многократныя ошибки—люди засылались не туда, куда слѣдовало. Обращеніе съ ними не отличалось мягкостью,—ссылали даже больныхъ, не дожидаясь ихъ выздоровленія; одежда и пища, въ большинствѣ случаевъ, были крайне плохи, а этапныя помѣщенія ниже всякой критики. Сенатъ, въ отношеніи арестантовъ, проявилъ не мало справедливой заботливости, онъ неукоснительно требовалъ правильнаго составленія документовъ, снабженія арестантовъ надлежащей одеждой и обувью, воспрещалъ ссылать больныхъ и проч.

Не лишены были значенія дѣла объ опекахъ и, прежде всего, о наложеніи опекъ на дворянскія имѣнія въ предупрежденіе или пресѣченіе злоупотребленій помѣщичьей властью.

Законодательство, по этому вопросу, было совершенно ясно и категорично.

1) Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ есть главноначальствующій или генералъ-губернаторъ, наложеніе опекъ предоставлено ему съ обязанностью доносить о каждомъ случаѣ Сенату.

По полученіи такого донесенія I-й департаментъ Сената входитъ въ разсмотрѣніе вопроса, нѣтъ-ли у даннаго лица имѣній въ другихъ губерніяхъ и если таковыя оказываются, то даетъ надлежащія предписанія губернаторамъ о наблюденіи за этими имѣніями [1]).

2) Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ главноначальствующаго, дѣла этого рода разсматриваются собраніемъ предводителей и депутатовъ дворянства (а гдѣ нѣтъ дворянскихъ обществъ—соединеннымъ собраніемъ палатъ) и затѣмъ губернаторъ со своимъ мнѣніемъ представляетъ ихъ на разрѣшеніе Сената [2]).

Сенату же принадлежало учрежденіе опекъ надъ сумасшедшими, безумными или глухонѣмыми [3]), освидѣтельствованіе которыхъ производилось особыми присутствіями губернскихъ правленій. Дѣла подобнаго рода представляли изъ себя удобную почву для злоупотребленій и притомъ такихъ, открыть которыя было очень не легко. Сенатъ не видѣлъ передъ собою людей и поэтому не могъ вынести непосредственнаго впечатлѣнія, ко-

[1]) Ст. 330 и 331 Уст. пред. прест., т. XIV, Св. зак., 1832 г.
[2]) Ibid., ст. 333 и 334.
[3]) Ст. 344 и слѣд., ч. I, т. X, Св. зак., 1842 г.

торое иногда бываетъ полезнѣе для правильнаго разрѣшенія дѣла, чѣмъ десятокъ мнѣній спеціалистовъ, изложенныхъ на бумагѣ.

Журналы губернскихъ правленій передавали обыкновенно рядъ безтолковыхъ отвѣтовъ освидѣтельствованнаго лица, на предлагавшіеся ему въ присутствіи вопросы, но нерѣдко случалось, что и самые эти вопросы были совершенно не подходящи и имѣли очевидной цѣлью сбить и запутать человѣка, а не выяснить дѣйствительное состояніе его умственныхъ способностей. Затруднительность, при такихъ условіяхъ, правильнаго разрѣшенія дѣлъ о наложеніи опекъ на сумасшедшихъ и безумныхъ, заставляла Сенатъ относиться къ нимъ съ особою осторожностью, входить въ подробное разсмотрѣніе всѣхъ обстоятельствъ, строго анализировать собранныя свѣдѣнія, оцѣнивать отвѣты, сопоставляя ихъ съ вопросами и проч.

Чтобы показать, какъ именно относились къ дѣламъ этого рода мѣстныя власти и Сенатъ, можно привести довольно типичное, для первой половины XIX в., дѣло объ освидѣтельствованіи бывшаго россіенскаго ратмана Ковалевскаго. Городничій и начальникъ инвалидной команды города Россіенъ составили актъ о порученномъ имъ осмотрѣ принадлежащаго казнѣ строительнаго матеріала, въ которомъ упомянули, что не могли получить нужныхъ имъ свѣдѣній отъ Ковалевскаго, такъ какъ онъ страдаетъ умопомѣшательствомъ. Этого бѣглаго упоминанія оказалось для губернскихъ властей совершенно достаточно, чтобы возбудить вопросъ о ненормальности умственныхъ способностей Ковалевскаго и вытребовать его къ освидѣтельствованію, во время котораго онъ далъ вполнѣ удовлетворительные отвѣты, но такъ какъ, по заявленію одного изъ врачей, входившихъ въ составъ присутствія, Ковалевскій за нѣсколько лѣтъ предъ тѣмъ обнаруживалъ признаки душевной болѣзни, то присутствіе постановило помѣстить его на испытаніе въ городскую больницу на шесть недѣль. Но вмѣсто шести недѣль ему пришлось просидѣть болѣе 3-хъ мѣсяцевъ, послѣ чего онъ былъ вновь свидѣтельствованъ, признанъ страдающимъ „проходящимъ помѣшательствомъ“ и вновь, безо всякаго къ тому законнаго основанія, помѣщенъ въ больницу, несмотря на то, что былъ совершенно тихъ и безопасенъ для окружающихъ. Черезъ два съ половиною мѣсяца, Ковалевскій умеръ въ больницѣ, не дождавшись, чтобы дѣло о признаніи

его сумасшедшимъ было отправлено на разрѣшеніе Сената [1]). Тѣмъ не менѣе Сенатъ вошелъ въ подробное разсмотрѣніе всѣхъ имѣвшихся, при обоихъ освидѣтельствованіяхъ, данныхъ и высказанныхъ врачами мнѣній и призналъ членовъ присутствія губернскаго правленія виновными въ томъ, что они нашли Ковалевскаго страдающимъ сумасшествіемъ, тогда какъ къ тому не было достаточныхъ основаній и постановилъ за это, и кромѣ того за допущенную ими медленность, предать ихъ суду.

При разсмотрѣніи только что изложеннаго дѣла, между сенаторами возникло весьма любопытное разногласіе во взглядахъ на значеніе медицинской экспертизы. Большинство сенаторовъ считало, что въ сужденіяхъ о состояніи умственныхъ способностей свидѣтельствуемаго члены присутствія губернскаго правленія совершенно независимы отъ врачей, мнѣніе которыхъ, для чиновниковъ, отнюдь не можетъ быть признано обязательнымъ. Поэтому и отвѣтственность за неправильное признаніе сумасшедшимъ должны нести всѣ одинаковую. Меньшинство стояло на противоположной точкѣ зрѣнія, оно полагало, что чиновники не спеціалисты—не могутъ быть признаны отвѣтственными за правильность медицинской экспертизы, такъ какъ для сужденія о ней не имѣютъ надлежащихъ научныхъ свѣдѣній; при разрѣшеніи вопроса о признаніи освидѣтельствованнаго больнымъ или здоровымъ, они должны слѣдовать за медиками, почему и не могутъ подлежать взысканію за неправильное признаніе сумасшедшимъ [2]).

Учрежденіе опекъ надъ малолѣтними не требовало разрѣшенія Сената, но нѣкоторыя дѣла, связанныя съ ними, восходили на его утвержденіе, какъ, напримѣръ, о займахъ подъ залогъ принадлежащаго малолѣтнимъ недвижимаго имущества, о продажѣ этого имущества [3]) и пр.

Среди другихъ дѣлъ сферы полиціи можно указать: 1) распоряженія по части паспортной [4]), 2) разрѣшеніе открытія ярмарокъ

[1]) Дѣла о назначеніи опекъ надъ сумасшедшими и безумными двигались очень медленно; они ожидали въ губернскихъ правленіяхъ отсылки въ Сенатъ, не только по нѣсколько мѣсяцевъ, но иногда и по нѣсколько лѣтъ, напримѣръ, дѣло объ учрежденіи опеки надъ помѣщицей Потоцкой пролежало въ Волынскомъ губернскомъ правленіи, послѣ освидѣтельствованія, болѣе 3-хъ лѣтъ (Арх. Сен., дѣло I-го департ., 1853 г., № 102).

[2]) Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1865 г., № 24.

[3]) Ст. 207 и 208 зак. гражд., ч. I, т. X, Св. зак. 1832 г.

[4]) Напримѣръ, 2-е П. С. З., 1832 г., №№ 5612 и 5613.

и базаровъ [1]) и перевода ихъ съ одного мѣста въ другое, 3) переименованіе, по представленію мѣстныхъ властей, селеній въ мѣстечки, 4) дѣла о несостоявшихся въ губернскихъ учрежденіяхъ публичныхъ торгахъ на имущество частныхъ лицъ, по которымъ Сенатъ обыкновенно назначалъ новые торги съ пониженіемъ оцѣнки и, наконецъ, 5) разнообразныя, не поддающіяся классификаціи, распоряженія, которыя принимались Сенатомъ вслѣдствіе доходившихъ до него частныхъ случаевъ или донесеній губернаторовъ о происшествіяхъ [2]).

Чтобы покончить съ дѣлами управленія надо упомянуть еще объ управленіи межевомъ и судебномъ. Первая категорія находилась въ вѣдѣніи Межевого департамента и въ началѣ XIX в. была довольно обширной; къ ней принадлежали разнообразныя распоряженія по завѣдыванію межеваніемъ и управленію межевымъ корпусомъ (штатомъ межевыхъ чиновниковъ). Дѣла этого рода доставляли Сенату не мало заботъ и вызвали длинный рядъ его указовъ. И провинціальныя межевыя учрежденія и землемѣры нерѣдко дѣйствовали весьма плохо и Сенату приходилось давать имъ безпрерывныя указанія и требовать большей точности въ землемѣрныхъ работахъ. Въ одномъ изъ сенатскихъ указовъ приводится любопытный случай небрежности веденія межевого дѣла, — съ одной мѣстности въ теченіе 50 лѣтъ было послѣдовательно снято 8 плановъ и всѣ они оказались совершенно различными. Съ учрежденіемъ въ 1836 году должности главнаго директора межевого корпуса, большая часть межевыхъ дѣлъ перешла въ его руки.

Въ сферѣ судебнаго управленія у Сената былъ могущественный конкурентъ — министръ юстиціи, отъ котораго и самъ Сенатъ находился въ значительной зависимости; поэтому, понятно, здѣсь трудно ожидать активной и содержательной дѣятельности. Распоряженія Сената были немногочисленны и касались, главнымъ образомъ, канцелярскаго порядка и дѣлопроизводства въ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, при чемъ значительная ихъ часть состоялась вслѣдствіе предложеній министра юстиціи,

[1]) См., напримѣръ, Арх. Сен., дѣла I-го департ., 1805 г. № 455; 1853 г. № 13, 24 и др.

[2]) Усмотрѣвъ изъ рапортовъ двухъ губернскихъ правленій, что нѣсколько человѣкъ задавлено при копаніи глины и песка, Сенатъ нашелъ, что рабочіе люди, доставая глину, песокъ и проч., врываются внутрь земли, не сбрасывая прежде поверхности оной, почему и далъ всѣмъ мѣстнымъ властямъ предписаніе о наблюденіи надлежащаго порядка рытья (П: С. З., № 26306) и т. под.

который иногда находилъ удобнымъ и полезнымъ дѣйствовать черезъ Сенатъ, или вслѣдствіе представленій другихъ должностныхъ лицъ, какъ то: ревизующихъ сенаторовъ, генералъ-губернаторовъ и пр. Но по большей части министры юстиціи предпочитали распоряжаться самостоятельно, непосредственно обращаясь къ предсѣдателямъ уголовныхъ и гражданскихъ палатъ.

Въ продолжительное управленіе Министерствомъ юстиціи гр. В. Н. Панина, которымъ заканчивается до-реформенная эпоха судебнаго строя, эта тенденція все усиливается и усиливается, министерство старается слѣдить за всѣми подробностями жизни губернскихъ, даже уѣздныхъ судебныхъ учрежденій и регламентировать каждый ихъ шагъ. Дѣло правосудія, какъ извѣстно, немного отъ этого выигрывало, а министръ и его ближайшіе подчиненные сами увеличивали свою бумажную дѣятельность и затрудняли, какъ себя, такъ и мѣстныя судебныя учрежденія, совершенно излишней и безплодной перепиской.

Для характеристики, съ этой стороны, В. Н. Панина достаточно привести одну собственноручную его резолюцію на докладѣ департамента Министерства юстиціи: „Имѣя въ виду затруднительное положеніе Херсонской гражданской палаты, я полагалъ бы возможнымъ отпустить въ распоряженіе предсѣдателя триста рублей серебромъ изъ типографскихъ суммъ, но съ тѣмъ, чтобы онъ нанималъ на сіи деньги писцовъ изъ другихъ мѣстъ, не отпускалъ изъ сихъ денегъ чиновникамъ или канцелярскимъ служителямъ палаты пособія и представлялъ ежемѣсячно департаменту подробный учетъ произведенному расходу, съ указаніемъ числа листовъ, переписанныхъ каждымъ изъ канцелярскихъ служителей палаты и наемными писцами“ [1]).

Но, несмотря на все разнообразіе состоявшихъ въ вѣдѣніи Сената дѣлъ управленія, можно найти и общую большинству ихъ черту—все это дѣла, лишенныя политическаго характера и обыкновенно имѣющія второстепенное значеніе.

При разрѣшеніи ихъ Сенатъ не видѣлъ предъ собою людей, а ограничивался разсмотрѣніемъ представленныхъ ему бумагъ, рѣдко имѣя возможность выяснить достовѣрность ихъ содержанія,—это обстоятельство придавало формальный характеръ сенатскимъ распоряженіямъ и вынуждало его чаще, чѣмъ быть

[1]) Арх. Сен., дѣло Мини-ства юст., 1851 г., № 1229, стр. 123.

можетъ онъ того желалъ, соглашаться съ домогательствами обращавшихся къ нему должностныхъ лицъ.

Представляя изъ себя рядъ коллегій, изъ которыхъ нѣкоторыя были довольно многочисленны, и имѣя крайне сложный порядокъ дѣлопроизводства, Сенатъ, конечно, не могъ быть сколько нибудь удовлетворительнымъ органомъ управленія, а развѣ только ширмой, спрятавшись за которую администраторъ имѣлъ возможность снять съ себя законную отвѣтственность. Эта сфера дѣятельности Сената уже давно была обречена на уничтоженіе—и дѣйствительно, въ теченіе всего прошлаго столѣтія она постоянно и непрерывно умираетъ, сойдя почти на нѣтъ къ началу нынѣшняго вѣка.

НАДЗОРЪ

Первые годы царствованія Императора Александра I ознаменовались оживленіемъ политической мысли. Не только лучшіе умы того времени, но и обыкновенные чиновники высшихъ ранговъ были заняты обсужденіемъ и критикой различныхъ сторонъ современной имъ государственной жизни и въ частности государственнаго управленія.

Всѣ находили существующій порядокъ плохимъ и жаждали его измѣненія, а нѣкоторые—и коренной реформы.

Среди выдвинутыхъ на первый планъ и наиболѣе волновавшихъ общество вопросовъ—одно изъ видныхъ мѣстъ занималъ вопросъ объ „охраненіи“ силы закона или, иначе говоря, о водвореніи законности въ государственной жизни. Общее настроеніе и общее отношеніе къ закону и законности нашло себѣ прекрасное выраженіе въ медали, выбитой по случаю коронаціи Александра I, на которой былъ изображенъ отрѣзокъ колонны съ надписью „законъ“, увѣнчанный императорской короной, а вокругъ красовалась многозначительная надпись: „залогъ блаженства всѣхъ и каждаго“. Но какимъ образомъ „охранить“ силу закона, какими мѣрами водворить законность, на это давались весьма различные отвѣты. Прогрессивное меньшинство (члены Негласнаго комитета) говорило, что истинная охрана заключается „въ организаціи политическаго строя и общественномъ мнѣніи“; большинство же останавливалось на „охранительной“ и „наблюдательной“ власти Сената. Но въ какое соотношеніе названная функція Сената должна стать съ другими дѣлами, подлежащими его вѣдѣнію—на этомъ составители проектовъ государственныхъ реформъ, въ большинствѣ случаевъ, не останавливались. Всѣмъ имъ была

ясна необходимость отдѣленія суда отъ управленія, такъ какъ идеи Монтескьё и примѣръ проведенія ихъ въ жизнь революціонной Франціей были достаточно извѣстны тогдашней русской интеллигенціи, но мысль объ отдѣленіи надзора отъ управленія едва зарождалась, и до высоты пониманія ея могли подняться лишь весьма немногіе, но и тѣ не усвоили себѣ еще этой идеи во всей ея чистотѣ.

Не имѣя намѣренія войти въ ближайшее и подробное изученіе составлявшихся въ началѣ XIX в. проектовъ реформъ, можно ограничиться приведеніемъ по этому предмету взглядовъ трехъ видныхъ государственныхъ людей того времени, — кн. А. Б. Куракина, Д. П. Трощинскаго и барона Б. Б. Кампенгаузена и самого Императора Александра I.

Въ письмѣ Государю, отъ 23-го декабря 1815 года, кн. А. Б. Куракинъ говоритъ объ особомъ „контрольномъ департаментѣ", который предназначается „не только для провѣрки" всѣхъ денежныхъ счетовъ, „но, въ особенности, для наблюденія за теченіемъ дѣлъ по всѣмъ мѣстамъ и за образомъ отправленія каждымъ чиновникомъ должности, ему ввѣренной" [1]).

Д. П. Трощинскій, анализируя обязанности по управленію, раздѣляетъ ихъ на три группы, сводящіяся къ понятіямъ: 1) повелѣвать, 2) управлять и 3) наблюдать. Сообразно этому, онъ предлагаетъ раздѣлить I-ый департаментъ на три отдѣленія, послѣднее изъ коихъ должно заниматься разсмотрѣніемъ: 1) отчетовъ всѣхъ начальствъ, 2) протестовъ, 3) доносовъ и 4) проектовъ разныхъ измѣненій, прежде представленія ихъ Государю. Этому-же отдѣленію предоставлялось право входить съ представленіемъ о назначеніи сенаторскихъ ревизій [2]).

Но наиболѣе интересными надо признать мысли барона Кампенгаузена. Въ своей запискѣ, посланной при письмѣ отъ 24-го января 1815 года Аракчееву, онъ считаетъ главнымъ недостаткомъ обсуждавшагося въ 1811 году въ Государственномъ Совѣтѣ проекта [3]) раздѣленія Сената на правительственный и судебный то, что „не была раздѣлена часть надзирательная или контрольная отъ части распорядительной", каковое обстоя-

---

[1]) Архивъ Собств. Е. И. В. канцеляріи, № 1750.
[2]) Архивъ Собств. Е. И. В. канцеляріи, № 1035.
[3]) Составленнаго Сперанскимъ.

тельство онъ находитъ „въ послѣдствіяхъ своихъ весьма важнымъ". Предлагая проектъ реформы Сената, онъ говоритъ: Правительствующій Сенатъ составится изъ соединенія Комитета Министровъ и I-го департамента Сената, съ тѣмъ, чтобы, соотвѣтственно отношенію всѣхъ дѣлъ управленія въ высшей инстанціи къ двумъ главнымъ предметамъ распоряженію и контролю, раздѣленъ онъ былъ на два департамента и затѣмъ далѣе: „общее собраніе сихъ департаментовъ не можетъ состоять по предметамъ, подлежащимъ разсмотрѣнію каждаго изъ сихъ департаментовъ въ особенности, по причинѣ противоположности оныхъ, ибо несогласно бы было съ общимъ понятіемъ, чтобы тѣ лица, кои распоряжаютъ дѣйствіями, участвовали въ повѣркѣ сихъ дѣйствій; или же, чтобъ тѣ лица, кои должны повѣрять дѣйствія, участвовали въ распоряженіяхъ".

Изъ приведенныхъ строкъ видно, что авторъ ихъ имѣлъ достаточно точное и ясное представленіе какъ о власти надзора, такъ и о необходимости отдѣленія ея отъ активнаго управленія.

Только въ одномъ мѣстѣ своего проекта Кампенгаузенъ допускаетъ смѣшеніе надзора и управленія, что проистекаетъ отъ принятія имъ не совсѣмъ правильной классификаціи дѣлъ; онъ относитъ къ дѣламъ надзора разсмотрѣніе кондицій по контрактамъ и самыхъ контрактовъ на сумму болѣе 10.000 рублей [1]).

Наконецъ, самъ Императоръ Александръ I не чуждъ былъ идеи отдѣленія надзора отъ управленія, — Онъ весьма интересовался „охранительной властью" и высказывалъ пожеланіе, чтобы Сенатъ „могъ получать свѣдѣнія о всемъ происходящемъ и слѣдить за администраціей, а не имѣть на нее вліянія" [2]).

Но дѣйствительность оставалась далеко позади всѣхъ этихъ предположеній и пожеланій, —надзоръ и управленіе постоянно смѣшивались, какъ въ Сенатѣ, такъ и въ прочихъ учрежденіяхъ. Къ этому надо прибавить, что власть надзора за одними и тѣми-же присутственными мѣстами губернскаго управленія принадлежала одновременно и Сенату, и Комитету Министровъ, и министерствамъ и другимъ учрежденіямъ (Государственному Совѣту, Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, генералъ-губернаторамъ).

[1]) Архивъ Собств. Е. И. В. канцеляріи, № 1035.

[2]) Ср. Щегловъ, „Государственный Совѣтъ въ Россіи", стр. 769.

Наконецъ, бывали нерѣдко случаи, когда сами Государи становились въ положеніе органа надзора не только за центральнымъ, но и за губернскимъ и даже за уѣзднымъ управленіемъ.

Итакъ, къ большому вреду для дѣла, единства надзора не было.

Прежде, чѣмъ перейти къ изученію роли Сената по интересующему насъ вопросу, необходимо познакомиться съ нѣкоторыми изъ условій, при которыхъ приходилось ему дѣйствовать въ сферѣ надзора.

Необходимо, хотя-бы бѣгло, указать, какова была въ этомъ отношеніи роль другихъ органовъ власти и насколько ихъ дѣятельность могла вліять и вліяла на надзоръ Сената. Прежде всего слѣдуетъ остановиться на личныхъ распоряженіяхъ Монарховъ.

Императоръ Александръ I, много путешествуя по Россіи, особенно во вторую половину своего царствованія, неоднократно обращалъ вниманіе на различные безпорядки мѣстной жизни. Въ поле Его зрѣнія попадали какъ важные, такъ и незначительные предметы; тѣ и другіе вызывали разнообразныя изъявленія Высочайшей воли,—разъясненія, указанія, распоряженія, а весьма нерѣдко и дисциплинарныя взысканія. Такъ, напримѣръ, проѣзжая въ 1823-мъ году по Новгородской губерніи, онъ обратилъ вниманіе на слѣдующее:

„1. При въѣздѣ въ Новгородскую губернію нѣтъ столба, долженствующаго быть на границѣ губерніи, а есть только надпись въ кругу у обыкновеннаго столба, означающая сію губернію, что должно быть на уѣздныхъ границахъ. Въ С.-Петербургской же губерніи на границѣ находится столбъ съ гербомъ оной губерніи, и слѣдуетъ таковой же поставить въ Новгородской.

2. При въѣздахъ во многихъ деревняхъ нѣтъ установленныхъ столбовъ съ надписями.

3. Надписи на нѣкоторыхъ верстовыхъ столбахъ непорядочныя, такъ что на иныхъ поставлены цифры одна отъ другой въ дальнемъ разстояніи и даютъ имъ значеніе отдѣльныхъ чиселъ.

4. Многіе столбы поставлены криво“ [1]).

Результатомъ было повелѣніе губернатору объ устраненіи указанныхъ непорядковъ.

[1]) Сбор. ист. матер., извлеч. изъ арх. Собств. Е. И. В. канцеляріи, т. VI, стр. 192.

Въ томъ же году, проѣзжая по Тверской губерніи, Государь обратилъ вниманіе на неправильную окраску мостовъ и приказалъ ихъ перекрасить [1]).

При проѣздѣ черезъ Орловскую губернію вниманіе Императора Александра I остановили на себѣ болѣе серьезные безпорядки,— „плохое состояніе дорогъ, а въ губернскомъ городѣ неопрятность, слабое полицейское управленіе, большое число колодниковъ и медленное производство по губернскому правленію", вслѣдствіе чего полиціймейстеръ, по Высочайшему повелѣнію, былъ удаленъ отъ должности, а управляющему губерніей сдѣланъ выговоръ [2]).

Кромѣ личнаго наблюденія во время путешествій Императоръ Александръ I пользовался другими средствами надзора за мѣстными учрежденіями, такъ, напримѣръ, Онъ требовалъ донесенія губернаторовъ и другихъ должностныхъ лицъ въ собственныя свои руки [3]), командировалъ довѣренныхъ лицъ для разслѣдованія разныхъ дѣлъ, при чемъ рапорты ихъ, большею частью, лично просматривалъ [4]) и проч.

Указанныя требованія донесеній отъ мѣстныхъ властей были слѣдствіемъ недовольства Государя ихъ дѣятельностью и свидѣтельствовали о недовѣріи Его къ силѣ и значенію надзора Сената.

Личный надзоръ за губернскими учрежденіями причинялъ много огорченій и досады Императору Александру I, отчего и тонъ состоявшихся по этому поводу Высочайшихъ повелѣній и указовъ иногда бывалъ крайне строгъ, а подчасъ и рѣзокъ. Такъ, напримѣръ, въ указѣ кіевскому гражданскому губернатору отъ 24 сентября 1817 г. говорится: „Безъ сомнѣнія, вамъ извѣстно дѣло помѣщика Стахурскаго, который не только разоренъ, но и обезчещенъ графинею Софіею Потоцкой. Сіе доказано изысканіемъ сенатора Болотникова. Но Стахурской пишетъ теперь ко Мнѣ, что по сіе время не исполненъ еще указъ Правительствующаго Сената 1814 г. о вознагражденіи

[1]) Сбор. ист. матер., извлеч. изъ арх. Собств. Е. И. В. канцеляріи, т. VI, стр. 193.

[2]) П. С. З., № 27064.

[3]) П. С. З., 1816 г., № 26493. Сбор. ист. матеріал., извлечен. изъ арх. Собств. Е. И. В. канцеляріи, т. V, стр. 270; Арх. Собств. Е. И. В. канц., № 1644 и др.

[4]) Въ Арх. Собств. Е. И. В. канц. имѣется значительное количество такихъ рапортовъ и донесеній, съ помѣткой рукой Аракчеева, о томъ, что Государь: „изволилъ читать" или что ему содержаніе „докладывано".

его убытковъ, и что уголовное дѣло о причиненныхъ ему побояхъ и грабежѣ болѣе полутора года не оканчивается въ главномъ кіевскомъ судѣ, и онъ остается неудовлетвореннымъ.

Медленность такая вынуждаетъ Меня предписать вамъ:

1) Прислать Мнѣ теперь-же отвѣтъ, почему означенныя дѣла не окончены до сего времени.

2) Немедленное окончаніе оныхъ и удовлетвореніе Стахурскаго въ обидѣ и убыткахъ, ему причиненныхъ, возлагаю Я на личную вашу отвѣтственность; почему и имѣете Мнѣ доносить еженедѣльно о успѣхѣ, доколѣ не будетъ обиженный удовлетворенъ.

3) Донесенія присылать ко Мнѣ въ Москву въ собственныя руки" [1]).

Еще любопытнѣе для характеристики личной дѣятельности Императора Александра I указъ петербургскому военному генералъ-губернатору генералу отъ инфантеріи Вязьмитинову:

„По извѣстному вамъ грабежу между ямами Померанскимъ и Чудовымъ большою партіею разбойниковъ денегъ и вещей, на знатную сумму отъ купца Солодовникова съ товарищи, изъ С.-Петербурга въ Москву отправленныхъ, Я повелѣваю вамъ объявить Мою волю петербургскому и новгородскому гражданскимъ губернаторамъ, дабы они, нынѣ-же выѣхавъ каждый изъ своего мѣстопребыванія въ одно мѣсто на границу, раздѣляющую обѣ губерніи, до тѣхъ поръ тамъ оставались, доколѣ подъ личнымъ ихъ присутствіемъ не будутъ найдены всѣ похищенныя деньги и открыты настоящіе въ томъ преступники. Тогда непремѣнною обязанностью ихъ будетъ донести Мнѣ тотчасъ о томъ въ собственныя руки" [2]).

Императоръ Николай I меньше путешествовалъ по Россіи, нежели Его предшественникъ, а поэтому и поле Его личнаго наблюденія за мѣстной жизнью было уже [3]), но Ему были хорошо

[1]) Сбор. истор. матеріал., извлечен. изъ архива Собств. Е. И. В. канцел., т. V, стр. 203.

[2]) Сбор. ист. матеріаловъ, извлеч. изъ архива Собств. Е. И. В. канцеляріи, стр. 277. Высочайшія повелѣнія по гражданской части 1818 г.

[3]) Императоръ Николай I осматривалъ обыкновенно лично петербургскія учрежденія и заведенія, послѣ осмотра слѣдовали, почти всегда, энергическіе указы, напримѣръ, послѣ осмотра больницъ въ 1827 г. былъ данъ указъ Сенату:

„Непростительное запущеніе, найденное Нами при осмотрѣ петербургскихъ градскихъ больницъ, Обуховской и Калинкинской, доказываетъ, что съ давняго времени не было обращено на сіи заведенія должнаго вниманія бывшимъ петербургскимъ гражданскимъ губернаторомъ тайнымъ совѣтникомъ Щербининымъ.

извѣстны всѣ безпорядки по мѣстному управленію и суду, въ послѣдніе годы царствованія Александра I [1]); въ Его распоряженіи оставались иные способы ознакомленія съ дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій, и поэтому Онъ со всей присущей Ему энергіей принялся за дѣло надзора за губернскими и даже уѣздными учрежденіями.

На разсмотрѣніе Государя стало восходить огромное количество отчетовъ, вѣдомостей и другихъ бумагъ, имѣющихъ отношеніе до администраціи и суда, одни изъ нихъ поступали изъ Комитета Министровъ или изъ министерствъ, другіе „въ собственныя руки“ или черезъ Собственную Его Величества канцелярію.

Всѣ названные документы указывали Императору Николаю I на то, что неурядицы и злоупотребленія по мѣстнымъ учрежденіямъ продолжаются. Это заставляло Его принимать строгія мѣры, подвергать виновныхъ дисциплинарнымъ взысканіямъ и предавать ихъ суду.

Такимъ образомъ значительная доля надзора за мѣстнымъ управленіемъ и судомъ сосредоточивалась въ рукахъ Государя и Его канцеляріи, роль-же Сената какъ органа надзора умалялась. Неурядицы по дѣлопроизводству и медленное теченіе въ Сенатѣ дѣлъ, восходящихъ изъ мѣстныхъ учрежденій, наконецъ, иногда, и самое существо сенатскихъ рѣшеній не разъ вызывали неудовольствіе Государя и заставляли Его считать одной изъ важнѣйшихъ причинъ неудовлетворительнаго хода

Подобное нерадѣніе тайнаго совѣтника Щербинина вынуждаетъ Насъ повелѣть причислить его къ Герольдіи впредь до окончанія ревизіи С.-Петербургской губ.“.

И рескриптъ генералъ-губернатору Голенищеву-Кутузову:

„Павелъ Васильевичъ. Сего числа былъ я въ Калинкинской больницѣ. Жалкое и непростительное худое состояніе сего заведенія доказываетъ, что оное съ давняго времени запущено, и что бывшій гражданскій губернаторъ Щербининъ пренебрегъ своею обязанностью.

Повелѣваю вамъ немедленно изслѣдовать чрезъ здѣшняго дворянскаго предводителя, состоящаго при васъ генералъ-маіора Манзея и здѣшняго градского главу, какія денежныя суммы на содержаніе сего заведенія отпускались, и какое употребленіе изъ оныхъ суммъ дѣлалось.

Въ то же время вы не оставите поручить нынѣшнему гражданскому губернатору, немедленно же приступить къ приведенію, какъ Калинкинской, такъ и Обуховской больницъ въ должный порядокъ, сообразуясь съ ихъ величиною и вмѣстительностью. Но и вы сами поколику обширность занятій вашихъ дозволитъ, обратите вашъ ближайшій надзоръ за точнымъ исполненіемъ сей Моей непремѣнной воли“ (Сб. матеріаловъ, извлеч. изъ архива Собств. Е. И. В. канц., т. VII, стр. 37).

[1]) Шильдеръ—Императоръ Николай I, т. II, стр. 1.

дѣлъ на мѣстахъ—слабость сенатскаго надзора и нерѣдко побуждали измѣнять постановленные Сенатомъ приговоры [1]).

Близкое непосредственное участіе не только въ дѣлѣ надзора, но и управленія, стремленіе руководить всѣми, сколько нибудь важными, дѣлами, чрезъ посредство своей канцеляріи, и внѣшняя, чисто кажущаяся, успѣшность такой политики приводили Императора Николая I къ заключенію, что въ Его власти заставить дѣйствовать въ желательномъ Ему направленіи не только государственныя учрежденія и должностныхъ лицъ, но и каждаго изъ своихъ подданныхъ. Такъ въ одной изъ своихъ резолюцій Онъ начерталъ: „Je doûte que qui que ce fût de mes sujets osa ne pas marcher dans mon sens, sitôt que ma volonté précise lui est intimée". Къ сожалѣнію на самомъ дѣлѣ это было не такъ,—несмотря на категорическую волю Императора уничтожить злоупотребленія въ мѣстныхъ учрежденіяхъ и принимавшіяся для того иногда энергичныя мѣры—Ему сдѣлать этого не удалось.

Властнымъ и дѣятельнымъ органомъ надзора былъ Комитетъ Министровъ. На разсмотрѣніе его, во-первыхъ, вносились почти всѣ важнѣйшія дѣла по надзору Сената за мѣстными учрежденіями, во-вторыхъ, поступали донесенія ревизующихъ сенаторовъ и другихъ командировавшихся на мѣста чиновъ и, наконецъ, въ-третьихъ—частныя жалобы на незаконныя и несправедливыя дѣйствія мѣстныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ.

Первая категорія имѣла весьма важное значеніе для положенія Сената, она ставила его дѣятельность въ значительную зависимость отъ Комитета Министровъ, обращала многія изъ его рѣшеній въ неокончательныя. Комитетъ очень часто не соглашался съ Сенатомъ и измѣнялъ его приговоры, а Государи, въ большинствѣ случаевъ, одобряли и утверждали положенія Комитета.

По второй категоріи дѣла обыкновенно передавались на разсмотрѣніе Сената съ тѣмъ, чтобы потомъ рѣшеніе его было внесено въ Комитетъ.

Что-же касается поступавшихъ въ Комитетъ Министровъ жалобъ, то многія изъ нихъ вызывали производство разслѣдованій, а нѣкоторыя и назначеніе сенаторскихъ ревизій.

---

[1]) Историч. обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, т. II, стр. 99 и слѣд.

Серьезными конкурентами Сената въ дѣлѣ надзора за мѣстными учрежденіями были министры. Завѣдуя различными сторонами государственнаго управленія, они имѣли на мѣстахъ подчиненныхъ имъ должностныхъ лицъ, все служебное положеніе которыхъ и вся дальнѣйшая карьера находились всецѣло въ рукахъ министерскихъ канцелярій. При такихъ условіяхъ надзоръ министровъ пріобрѣталъ исключительное значеніе для губернскихъ и уѣздныхъ должностныхъ лицъ и по послѣдствіямъ своимъ нерѣдко былъ гораздо важнѣе надзора Сената. Но для дѣла охраны законности въ мѣстномъ управленіи надзоръ министровъ былъ мало полезенъ, такъ какъ каждый министръ стремился, прежде всего, выгородить своего подчиненнаго, опровергнуть взводимыя на него обвиненія или объяснить въ благопріятномъ смыслѣ его дѣйствія. Въ этихъ видахъ онъ входилъ въ столкновенія съ Сенатомъ и настойчиво спорилъ со своими коллегами во время засѣданій Комитета Министровъ.

Когда до Сената доходили дѣла по надзору за губернскими и уѣздными учрежденіями, то министры, по большей части, не только не оказывали надлежащаго содѣйствія къ раскрытію истины, но нерѣдко тормозили работу Сената. По принятому порядку, получивъ частную жалобу или донесеніе должностного лица о неправильныхъ дѣйствіяхъ какого либо губернскаго чиновника или учрежденія, Сенатъ препровождалъ таковыя на заключеніе подлежащаго министра или поручалъ министру истребовать нужныя объясненія,—и вотъ министры обыкновенно не торопятся съ отвѣтами; такъ, напримѣръ, дѣло объ истребованіи объясненій отъ костромского губернатора Приклонскаго пролежало у министра внутреннихъ дѣлъ безо всякаго движенія болѣе полутора года, несмотря на пять подтвержденій Сената [1]); еще дольше находилось на заключеніи того же министра дѣло о неправильныхъ дѣйствіяхъ новгородскаго губернатора Суковкина. Бывали случаи, что дѣла подобнаго рода оставались у министровъ, преимущественно у министра внутреннихъ дѣлъ и военнаго, по 3—4 года и несмотря на десять и болѣе подтвержденій Сената отъ нихъ не возвращались [2]).

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1842 г., № 18, листъ 5.

[2]) См., напримѣръ, Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1841 г., № 18; немногимъ скорѣе, чѣмъ отъ министровъ получалъ Сенатъ нужныя свѣдѣнія отъ губернскихъ правленій и др. мѣстныхъ учрежденій, $1^1/_2$ и 2 года это обычный срокъ для отвѣта Сенату.

Еще менѣе стѣснялся съ Сенатомъ министръ юстиціи. Когда по какимъ либо соображеніямъ онъ хотѣлъ пріостановить движеніе даннаго дѣла, то или задерживалъ его по представленіи на консультацію, или просто предписывалъ сенатской канцеляріи не докладывать его впредь до распоряженія.

Конечно, такія крайнія мѣры не могли примѣняться постоянно, да въ этомъ и не было надобности, такъ какъ министръ юстиціи, по званію генералъ-прокурора, имѣлъ не мало способовъ вліять въ желательномъ для него смыслѣ на самое существо сенатскаго рѣшенія. Вліяніе это было столь сильно, что еще въ концѣ XVIII вѣка извѣстный публицистъ князь Щербатовъ сокрушенно замѣчалъ: „генералъ-прокуроры не переставали свою власть надъ Сенатомъ распространять, и можно сказать, что истребили духъ твердости и усердія въ сенаторахъ“ [1]).

При учрежденіи въ 1826 году III отдѣленія Собственной Его Величества канцеляріи несомнѣнно имѣлось намѣреніе пользоваться этимъ отдѣленіемъ и находящимися въ его вѣдѣніи жандармами для надзора за управленіемъ и открытія различныхъ злоупотребленій.

Такимъ образомъ, дѣйствуя какъ постоянное учрежденіе, подчиненное непосредственно Монарху, III отдѣленіе должно было бы стать конкурентомъ Сената по надзору за мѣстнымъ управленіемъ,—и притомъ конкурентомъ весьма дѣятельнымъ и хорошо освѣдомленнымъ, такъ какъ оно имѣло спеціальные, исключительно ему подчиненные органы на мѣстахъ—жандармскихъ офицеровъ и унтеръ-офицеровъ.

Но главной задачей III отдѣленія была политическая полиція; фактически же она оказалась единственной, и III отдѣленіе не сыграло сколько-нибудь существенной роли въ дѣлѣ надзора за управленіемъ [2]).

Переходя къ ближайшему изученію надзора Сената за мѣстными учрежденіями, надлежитъ, для удобства изложенія, распредѣлить весь относящійся сюда матеріалъ на двѣ группы—соотвѣтственно особенностямъ объектовъ надзора: 1) надзоръ за правительственными учрежденіями и 2) надзоръ за самоуправленіемъ.

[1]) Дьяконовъ. „Вѣстникъ Права“, 1904 г., № 7, стр. 19—20.
[2]) Шильдеръ, Императоръ Николай I, т. I, стр. 465—466.

А. НАДЗОРЪ ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНІЯМИ.

I. Мѣста и лица, подлежащія надзору.

Надзоръ Сената распространялся, по общему правилу, на всѣхъ должностныхъ лицъ и на всѣ учрежденія, имѣющія отношеніе „до гражданскаго порядка суда, управленія и исполненія". Но, само собою разумѣется, сила и значеніе этого надзора для разныхъ должностныхъ лицъ были далеко не одинаковы. Все зависѣло отъ юридическаго и политическаго положенія объектовъ надзора, которые были весьма различны: одни изъ нихъ занимали скромное положеніе среди губернскихъ учрежденій, какъ, напримѣръ, палаты гражданскаго и уголовнаго суда, другіе по значенію своему успѣшно конкурировали съ Сенатомъ и даже съ министрами—какъ генералъ-губернаторы. Для исторіи надзора Сената за мѣстными учрежденіями представляется необходимымъ выяснить прежде всего юридическое и фактическое положеніе наиболѣе независимыхъ отъ Сената и наиболѣе вліятельныхъ органовъ—генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ.

Генералъ-губернаторы начала XIX вѣка управляли ввѣренными имъ губерніями на основаніи Екатерининскаго законодательства, которое, какъ извѣстно, въ этомъ отношеніи было крайне скудно и сводилось къ нѣсколькимъ громкимъ фразамъ, свидѣтельствовавшимъ лишь о высокомъ довѣріи законодателя ко вновь учреждаемымъ должностнымъ лицамъ [1]), которыя должны были быть отраженіемъ Верховной власти и непосредственными ея представителями на мѣстахъ.

Правительство Императора Александра I во взглядахъ своихъ на должность генералъ-губернатора колебалось, но въ концѣ концовъ обнаружило склонность къ распространенію этого порядка управленія. Конечно, оно не могло не сознавать недостаточности дѣйствовавшаго законодательства о генералъ-губернаторахъ, и Императоръ Александръ I, назначивъ Балашова

[1]) Генералъ-губернаторы назначались и раньше, начиная со времени Петра Великаго, но полномочія ихъ по вопросамъ суда и гражданскаго управленія, не отличались ничѣмъ существеннымъ отъ полномочій губернаторовъ. Это тѣ-же губернаторы, но лишь надѣленные почетнымъ титуломъ и назначаемые по большей части въ пограничныя губерніи.

генералъ-губернаторомъ пяти расположенныхъ къ югу отъ Москвы губерній, поручилъ ему составить проектъ генералъ-губернаторскаго управленія, причемъ высказалъ въ такихъ выраженіяхъ свой взглядъ на эту должность: „генералъ-губернаторъ— всегдашній наблюдатель всякаго распорядка и всякаго исполненія въ порученныхъ ему губерніяхъ или ежеминутный инспекторъ всѣхъ частей управленія въ его округѣ".

Дѣятельность Балашова не имѣла никакихъ реальныхъ послѣдствій; генералъ-губернаторство его, въ самомъ началѣ царствованія Императора Николая I, было уничтожено, а извѣстный Комитетъ 6 декабря 1826 г. вообще отнесся критически къ генералъ-губернаторскому управленію. Тѣмъ не менѣе большая часть генералъ-губернаторовъ осталась, и поэтому приходилось подумать о болѣе точномъ опредѣленіи ихъ правъ и обязанностей, вслѣдствіе чего и былъ изданъ указъ 13 октября 1831 г., въ которомъ, между прочимъ, говорится о весьма существенномъ правѣ генералъ-губернаторовъ во время пребыванія въ столицахъ присутствовать по дѣламъ ихъ губерній въ Сенатѣ (какъ въ департаментахъ, такъ и въ Общихъ собраніяхъ) [1]). Конечно это положеніе закона не могло не затруднять надзора Сената.—Возможно ли съ полной свободой обсуждать неправильныя дѣйствія рядомъ сидящаго сочлена, да къ тому-же обыкновенно обладающаго связями и пользующагося довѣріемъ Государя. Если генералъ-губернаторы и могли принести при разсмотрѣніи нѣкоторыхъ дѣлъ пользу, имѣя возможность личными свѣдѣніями дополнить содержаніе представленныхъ Сенату бумагъ, то съ другой стороны они часто, пользуясь своимъ присутствіемъ въ Сенатѣ, только тормазили и осложняли дѣла, имъ непріятныя, да это и понятно, такъ какъ никакой человѣкъ не можетъ быть пригоденъ для опредѣленія правильности своихъ собственныхъ дѣйствій. Указъ 1831 г. не сравнивалъ въ правахъ всѣхъ генералъ-губернаторовъ—петер-

[1]) Генералъ-губернаторы и военные губернаторы присутствовали въ Сенатѣ только въ свободное отъ прочихъ занятій время или тогда, когда сочтутъ сіе нужнымъ по роду „назначенныхъ къ докладу дѣлъ" (ст. 317, Учр. Сената, т. I, Св. зак., 1832 г., и ст. 73, Учр. Сената, т. I., Св. зак., 1842 г.). Военные губернаторы приравниваются здѣсь къ генералъ-губернаторамъ; еще въ 1803 г. (П. С. З., № 20713) былъ изданъ указъ о поступаніи военнымъ губернаторамъ, управляющимъ гражданскою частью.... по должности главнокомандующаго, предначертанной въ Высоч. учрежденіи о управленіи губерній. Впослѣдствіи военные губернаторы приравнивались къ губернаторамъ. Ср. 287—291 ст., т. II, Св. зак., 1857 г.

бургскому и въ особенности московскому онъ предоставлялъ болѣе обширныя полномочія, ставившія ихъ на одну доску съ министрами. Правительство всегда относилось съ особымъ уваженіемъ къ мнѣніямъ столичныхъ генералъ-губернаторовъ, а Императоръ Николай I называлъ ихъ „настоящими хозяевами по столицамъ" и предписывалъ о нуждахъ ввѣренныхъ имъ городовъ непосредственно относиться къ Нему и по Его уже разрѣшенію обращаться къ подлежащимъ министрамъ. Затѣмъ помянутый указъ сохранялъ высокое положеніе сибирскаго и кавказскаго генералъ-губернаторовъ, созданное предшествующимъ законодательствомъ.

Всѣ остальные генералъ-губернаторы не имѣли, кромѣ вышеприведеннаго права присутствованія въ Сенатѣ, никакихъ особенныхъ полномочій, которыя препятствовали бы надзору Сената за ихъ дѣйствіями. Но отсутствіе юридическихъ преградъ— это еще далеко не все. Необходимо правильное соотношеніе политическаго значенія субъекта и объекта надзора: только при условіи, что первый вліятельнѣе второго, возможенъ дѣйствительный надзоръ, въ противномъ-же случаѣ все сведется къ одной формѣ безъ надлежащаго содержанія.

Правительство Императора Николая I съ теченіемъ времени измѣнило свой взглядъ на генералъ-губернаторовъ: начавъ съ отрицательнаго отношенія къ этому порядку управленія, оно впослѣдствіи стало смотрѣть на него благопріятно и не только не уничтожало существовавшихъ генералъ-губернаторствъ, но даже охотно создавало новыя [1]).

Эта перемѣна настроенія въ отношеніи къ системамъ мѣстнаго управленія (генералъ-губернаторскаго и губернаторскаго) была лишь отголоскомъ охранительнаго направленія второй половины царствованія Императора Николая Павловича, когда на первый планъ выдвигался вопросъ о созданіи сильной власти главнымъ образомъ въ цѣляхъ поддержанія внѣшняго порядка.

Подъ такимъ настроеніемъ была задумана и издана инструкція генералъ-губернаторамъ 1853 года. Поэтому понятно, что въ ней высказывается большое уваженіе и довѣріе къ генералъ-губернаторамъ, которые не только остаются попрежнему представителями высшей правительственной власти и сохраняютъ свои прежнія полномочія, но пріобрѣтаютъ еще большее значеніе.

[1]) Ср. Историч. обзоръ дѣят. Комитета Министровъ, т. II, стр. 108—109.

Такъ, напримѣръ, по силѣ § 37 инструкціи: „Безъ предварительнаго истребованія соображеній и заключенія генералъ-губернатора не предпринимается никакая новая мѣра или особое распоряженіе, относящееся до благоустройства, казеннаго интереса или общей пользы ввѣреннаго ему края".

Съ такимъ же вниманіемъ обязывала инструкція относиться къ мнѣнію генералъ-губернатора и при изданіи новыхъ законовъ (§ 38).

Вообще эта инструкція довольно ясно опредѣляетъ степень власти и характеръ полномочій генералъ-губернатора, высоко ставя его надъ губернскими и уѣздными учрежденіями и обезпечивая ему возможность совершенно самостоятельной, независимой отъ министерствъ дѣятельности.

Правительство Императора Николая I серьезно опасалось, чтобы революціонныя событія 1848—1849 г. г. не нашли себѣ отзвука въ Россіи. Хотя пожаръ и далеко, но отъ него могутъ долетѣть искры, поэтому нужно было усилить наблюденіе за настроеніемъ умовъ и за распространеніемъ новыхъ политическихъ ученій, однимъ словомъ—вопросы, относящіеся до политической полиціи, пріобрѣтали все большее и большее значеніе. Понятно, что правительство рѣшило ввѣрить это дѣло генералъ-губернаторамъ, которые назначались изъ лицъ, извѣстныхъ Государю, и притомъ по непосредственному Его избранію, тѣмъ болѣе, что въ управленіи генералъ-губернаторовъ находились всѣ крупные умственные центры и инородческія окраины, т. е. такія мѣстности, въ которыхъ легче всего могло возникнуть политическое броженіе. По нѣсколько витіеватому опредѣленію инструкціи 1853 г. генералъ-губернаторъ, „устремляя все свое вниманіе на духъ и нравственное направленіе во всѣхъ сословіяхъ, устраняетъ всякій поводъ къ ложнымъ понятіямъ, превратнымъ толкованіямъ и гибельному лжемудрствованію".

Завѣдываніе политической полиціей еще болѣе возвышало значеніе генералъ-губернаторовъ въ глазахъ правительства.

Сопоставляя все сказанное и имѣя въ виду, что генералъ-губернаторамъ было предоставлено право во всѣхъ случаяхъ, когда они то найдутъ нужнымъ, обращаться непосредственно къ Верховной власти,—надо прійти къ заключенію, что надзоръ за такими органами мѣстнаго управленія былъ Сенату не по силамъ.

Съ Сенатомъ и министры, и Комитетъ Министровъ считались меньше, чѣмъ съ каждымъ изъ генералъ-губернаторовъ. Субъектъ надзора (Сенатъ) имѣлъ меньшее политическое значеніе, чѣмъ объектъ (генералъ-губернаторъ). Трудно, если не невозможно, подзаконному органу—Сенату—осуществлять надзоръ за могучимъ представителемъ Верховной власти, ея отраженіемъ — генералъ-губернаторомъ, который представляетъ изъ себя, въ сущности говоря, органъ верховнаго управленія, безгранично лучше освѣдомленный о намѣреніяхъ правительства и гораздо ближе стоящій къ Монарху, чѣмъ сенаторская коллегія въ ея цѣломъ.

При такихъ условіяхъ уже заранѣе можно сказать, что надзоръ будетъ крайне слабый и чисто канцелярскій, имѣющій, главнымъ образомъ, формальное значеніе.

Изученіе фактическихъ отношеній между Сенатомъ и генералъ-губернаторами вполнѣ подтверждаетъ высказанное положеніе. При управленіи ввѣренными имъ губерніями генералъ-губернаторы нерѣдко заводили новые порядки, совершенно несогласные съ дѣйствующимъ закономъ, нисколько не опасаясь при этомъ надзора Сената. Они не только нарушали формы дѣлопроизводства, но допускали существенныя уклоненія отъ законовъ въ сферѣ управленія, совершенно произвольно измѣняли движеніе дѣлъ уголовныхъ и даже гражданскихъ. А Сенату при этомъ приходилось, по большей части, оставаться въ роли безсильнаго зрителя, такъ какъ Комитетъ Министровъ обыкновенно становился на сторону генералъ-губернатора [1]). Если же Сенату иногда и удавалось возстановить нарушенный правопорядокъ, то это или благодаря чьей либо вліятельной поддержкѣ въ Комитетѣ Министровъ или Государственномъ Совѣтѣ, или потому, что генералъ-губернаторъ успѣвалъ оставить занимаемый имъ постъ и утрачивалъ, такимъ образомъ, особое покровительство, а иногда и довѣріе правительства. Для исторіи надзора Сената за генералъ-губернаторами характерно, что иногда перваго приходилось защищать отъ послѣднихъ; такъ, напримѣръ, жалуясь Государю на неправильныя распоряженія Сената по нѣкоторымъ дѣламъ, новороссійскій генералъ-губернаторъ, графъ Воронцовъ, допустилъ очень рѣзкій о дѣятельности

[1]) См. Истор. обз. дѣятельн. Комитета Министровъ, т. I, стр. 81 и слѣд.

Сената отзывъ; на это послѣдовалъ ему Высочайшій рескриптъ, составленный въ очень осторожныхъ и мягкихъ выраженіяхъ, съ указаніемъ, что такіе отзывы о Сенатѣ не могутъ быть допускаемы.

Генералъ-губернаторы въ такой мѣрѣ чувствовали за собой силу, что не только постоянно входили въ столкновенія съ Сенатомъ, но даже мало считались съ министрами. Когда, напримѣръ, министръ юстиціи князь Лобановъ-Ростовскій, поддерживая донесенія губернскаго прокурора, писалъ петербургскому военному генералъ-губернатору о различныхъ безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ по присутственнымъ мѣстамъ, причемъ сообщалъ ему Высочайшую волю объ устраненіи замѣченной медленности въ дѣлахъ, прося увѣдомить о тѣхъ мѣрахъ, которыя будутъ приняты по сему предмету, то генералъ-губернаторъ даже не отвѣтилъ и притомъ не на одно, а на четыре повторныхъ отношенія министра.

Новороссійскій генералъ-губернаторъ гр. Воронцовъ остался недоволенъ дѣятельностью комерческихъ судовъ въ Новороссіи. Учреждены они были для торговаго класса, на дѣлѣ-же выходитъ совсѣмъ противное, писалъ гр. Воронцовъ, и особенно дурно дѣйствуетъ комерческій судъ въ Одессѣ подъ предсѣдательствомъ Дембровскаго. Дембровскій, съ своей стороны, жаловался на гр. Воронцова, который будто-бы стѣснялъ его дѣятельность; все слѣдствіе было направлено къ министру юстиціи, который, по словамъ гр. Воронцова, не оказалъ „съ самаго начала дѣла приличнаго званію генералъ-губернатора довѣрія“, да и прежде должное довѣріе не было ему, гр. Воронцову, оказываемо отъ Министерства юстиціи. По всѣмъ этимъ причинамъ гр. Воронцовъ просилъ разсмотрѣть доносъ Дембровскаго помимо этого министерства. Комитетъ Министровъ вполнѣ уважилъ это ходатайство и положилъ, кромѣ того, предать Дембровскаго суду [1]).

Управляющій Министерствомъ внутреннихъ дѣлъ графъ Строгановъ обратился (въ 1839 г.) къ сибирскому генералъ-губернатору кн. П. Д. Горчакову съ письмомъ, въ которомъ спрашивалъ — настаиваетъ-ли Горчаковъ на своемъ требованіи временного усиленія Тобольскаго губернскаго правленія для разбора и рѣшенія дѣлъ и бумагъ, накопившихся, по словамъ Горчакова,

[1]) Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, т. II, листъ 120.

вслѣдствіе неправильныхъ дѣйствій бывшаго тобольскаго губернатора Повало-Швейковскаго, причемъ гр. Строгановъ прибавлялъ, что, по его мнѣнію, вина этого запущенія въ дѣлахъ падаетъ не на одного Повало-Швейковскаго, но также и на его предшественниковъ, а равнымъ образомъ въ нѣкоторой степени и на генералъ-губернаторовъ, которымъ поставлено въ обязанность предотвращать безпорядки ежегодною ревизіей и обозрѣніемъ мѣстныхъ учрежденій. Князь Горчаковъ на это письмо обидѣлся, увидавъ въ немъ намекъ на свою бездѣятельность по должности генералъ-губернатора, и написалъ гр. Строганову крайне рѣзкій отвѣтъ, въ которомъ, между прочимъ, говоритъ: „если-бъ со стороны моей и было что упущено (въ чемъ я нисколько не сознаюсь), то позвольте привесть Вамъ, Милостивый Государь, на память, что Вы ни мнѣ, ни моимъ предшественникамъ не начальникъ и не судья, что нѣтъ закона, подчиняющаго генералъ-губернаторовъ Вашему сіятельству..... что, наконецъ, я чиномъ выше Васъ, а потому прошу Васъ, Милостивый Государь, на будущее время предоставить сужденіе о моей службѣ Его Императорскому Величеству. Если Ваше сіятельство разсудите довесть содержаніе этого отношенія до Высочайшаго свѣдѣнія, то покорнѣйше прошу поднесть его оригиналомъ".

Если генералъ-губернаторъ позволялъ себѣ въ такомъ тонѣ отвѣчать министру внутреннихъ дѣлъ на довольно осторожное и вполнѣ приличное письмо, то какъ же смотрѣлъ онъ на авторитетъ Сената?

Такой порядокъ вещей пагубно вліялъ на характеръ генералъ-губернаторскаго управленія, сводя его, по выраженію Сперанскаго, къ непрестаннымъ колебаніямъ „между самовластіемъ и послабленіемъ". По опредѣленію другого государственнаго человѣка (сенатора гр. Толстого), наблюдавшаго генералъ-губернаторское управленіе въ срединѣ 40-хъ годовъ, „общую черту его составляетъ произволъ дѣйствій и распоряженій, сопровождавшійся иногда превышеніемъ власти, нарушеніемъ законныхъ постановленій и неточнымъ исполненіемъ Высочайшихъ повелѣній".

Во главѣ каждой губерніи, независимо отъ того, подчинялась она генералъ-губернатору или нѣтъ, стоялъ губернаторъ, на котораго были возложены весьма многочисленныя и разнообразныя обязанности.

Въ началѣ XIX вѣка юридическое положеніе губернаторовъ было далеко не ясно, такъ какъ оно опредѣлялось законодательными актами различныхъ эпохъ, между собою не согласованными— Наказомъ 1728 г., Наставленіемъ 1764 г. и Учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 г.; кромѣ того на немъ отразилось вліяніе политики Императора Павла I и Учрежденія министерствъ.

Губернаторъ былъ и представителемъ высшей правительственной власти, и чиновникомъ Министерства внутреннихъ дѣлъ, ему принадлежали функціи надзора, управленія и суда, унаслѣдованныя имъ по большей части отъ XVIII вѣка, благодаря которымъ онъ входилъ въ постоянное соприкосновеніе съ Сенатомъ.

Сенатъ осуществлялъ надзоръ за большею частью дѣятельности [1]) губернаторовъ. Среди находившихся въ его вѣдѣніи дѣлъ надзора эта категорія какъ по численности, такъ и по значенію занимала первое мѣсто. Юридическое положеніе губернаторовъ не было столь высоко, чтобы парализовать надзоръ Сената; правительство начала XIX вѣка мало стремилось къ его возвышенію, хотя губернаторы не разъ домогались увеличенія предоставленной имъ власти какъ надъ чиновниками другихъ вѣдомствъ, непосредственно имъ не подчиненными, такъ и надъ населеніемъ. Въ 1837 году былъ изданъ Наказъ губернаторамъ, представляющій изъ себя, главнымъ образомъ, кодификацію прежняго о губернаторахъ законодательства, а во всемъ остальномъ узаконявшій и укрѣплявшій сложившійся до него порядокъ. Поэтому понятно, что „наказъ“ не удовлетворялъ губернаторовъ, и изъ ихъ рядовъ снова раздались голоса о необходимости усиленія губернаторской власти. Чтобы показать, чего имъ хотѣлось, можно для примѣра привести одно изъ высказанныхъ губернаторами мнѣній.

Въ § 1 Наказа 1837 года говорилось, что начальники губерній имѣютъ высшій надзоръ за скорымъ и немедленнымъ исполненіемъ всѣхъ законныхъ постановленій. По этому поводу во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1838 г. владимірскій губернаторъ писалъ, что недостаточность предоставленной начальникамъ губерній власти лишаетъ ихъ возможности выполнять помянутое требованіе закона и принять сколько нибудь дѣйстви-

[1]) О тѣхъ сторонахъ дѣятельности губернаторовъ, на которыя не распространяется надзоръ Сената, будетъ упомянуто ниже.

тельныя мѣры къ предотвращенію и уничтоженію безпорядковъ и злоупотребленій по губернскимъ присутственнымъ мѣстамъ. Государь обратилъ вниманіе на эти указанія, и отъ губернатора были потребованы дополнительныя соображенія,—онъ отвѣтилъ, что недостаточною признаетъ свою власть въ отношеніи палатъ: 1) гражданской, 2) казенной и 3) государственныхъ имуществъ, и поэтому полагалъ бы нужнымъ: „предоставить начальнику губерніи въ случаѣ жалобъ по дѣламъ не только требовать свѣдѣнія и объясненія, но и самыя дѣла (хотя бы и гражданскія), а затѣмъ, по разсмотрѣніи сихъ дѣлъ, обращаться съ требованіями объ исправленіи дѣйствій или объ успѣшномъ окончаніи оныхъ и доносить о послѣдствіяхъ соотвѣтственному вѣдомству".

Министръ внутреннихъ дѣлъ въ отношеніи къ министру юстиціи поддерживалъ губернатора, но встрѣтилъ рѣшительный отпоръ.

Министерство юстиціи находило, что удовлетвореніе желанія владимірскаго губернатора совершенно бы нарушило существующій строй губернскаго управленія и уничтожило бы отдѣленіе власти судебной отъ правительственной, и добавляло: „опытъ доказалъ, что вмѣшательство губернатора въ дѣла судебныя и изъ нихъ особенно въ дѣла гражданскія... сопровождалось всегда, когда оно было замѣчено, нарушеніемъ правосудія" [1]). Министры финансовъ и государственныхъ имуществъ поддерживали министра юстиціи, и домогательство губернатора осталось безъ удовлетворенія.

Хотя правительство первой половины XIX вѣка не обнаруживало особой склонности къ усиленію значенія института губернаторовъ, но, въ видѣ изъятія, нѣкоторыхъ изъ нихъ оно надѣляло особыми полномочіями. Тутъ мы имѣемъ дѣло съ пережиткомъ старинной системы частныхъ порученій. Такъ, напримѣръ, саратовскому губернатору Бѣлякову было поручено завѣдываніе весьма важнымъ въ то время Эльтонскимъ солянымъ промысломъ. Успѣшныя его распоряженія по этому дѣлу заслужили особое одобреніе министра внутреннихъ дѣлъ, графа Кочубея, и когда Сенатъ постановилъ за нѣкоторые безпорядки и злоупотребленія привлечь Бѣлякова къ отвѣтственности, то

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1839 г., № 60.

министръ представилъ Сенату особую записку о „подвигахъ“ губернатора Бѣлякова, въ которой на первомъ мѣстѣ стояло управленіе солянымъ промысломъ [1]).

Владимірскому губернатору Павлу Руничу, еще при Императорѣ Павлѣ I, было повелѣно вѣдать дѣлами старообрядцевъ, жившихъ далеко за предѣлами ввѣренной ему губерніи— въ разныхъ мѣстахъ близъ Урала. Это завѣдываніе старообрядцами Руничъ совмѣщалъ съ управленіемъ Владимірской, а потомъ и другой губерніи и въ царствованіе Императора Александра I [2]).

Политическое значеніе губернаторовъ было значительно ниже, чѣмъ генералъ-губернаторовъ, во-первыхъ, потому, что они назначались обыкновенно изъ чиновниковъ (или военнослужащихъ) средняго ранга, въ большинствѣ случаевъ мало извѣстныхъ Государю, во-вторыхъ, потому, что они стояли дальше отъ Верховной власти, и въ-третьихъ, потому, что правительство не находило нужнымъ постоянно становиться на ихъ сторону.

Хотя назначеніе губернаторовъ и производилось Высочайшими повелѣніями и указами, но это само по себѣ мало служило къ ихъ возвышенію. Мѣста губернаторовъ не были въ такой мѣрѣ привлекательными, чтобы ихъ стремились занять близко извѣстныя Государю лица; приходилось останавливаться на тѣхъ кандидатахъ, которыхъ представлялъ министръ внутреннихъ дѣлъ [3]). Въ большинствѣ случаевъ это были уже немолодые (45—50 лѣтъ) провинціальные чиновники, какъ, напримѣръ: вице-губернаторы, предсѣдатели палатъ, иногда прокуроры изъ хорошихъ или среднихъ дворянскихъ фамилій, владѣвшіе значительными, населенными имѣніями, или рядовые армейскіе генералы, не надѣявшіеся на большую карьеру въ войскахъ и искавшіе болѣе осѣдлой и болѣе обезпеченной службы. Сравнительно рѣже бывали чиновники петербургскихъ канцелярій. Всѣ они имѣли какую-нибудь поддержку въ столицѣ, безъ чего было очень трудно получить назначеніе, но обыкновенно не настолько сильную, чтобы чувствовать себя независимыми отъ Сената.

---

[1]) Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1809 г., № 23.

[2]) Арх. Собств. Е. И. В. Канцеляріи, № 218.

[3]) Въ началѣ XIX вѣка была сдѣлана законодательная попытка ввѣрить выборъ кандидатовъ въ губернаторы Комитету Министровъ, но она не имѣла практическихъ результатовъ.

Лично мало извѣстные Государямъ, они поставлены были закономъ въ болѣе отдаленное положеніе отъ Верховной власти, нежели генералъ-губернаторы. Правда, губернаторы представляли Государямъ черезъ Собственную Его Величества канцелярію различныя вѣдомости и донесенія о происшествіяхъ, всеподданнѣйшіе отчеты о состояніи губерній, въ чрезвычайныхъ же случаяхъ имѣли право адресовать свои рапорты въ „собственныя руки", но эти средства общенія съ Монархомъ оказывались недостаточны для обезпеченія имъ полной независимости положенія, при которой бы они могли становиться въ оппозицію Сенату. Императоры Александръ I и Николай I отнюдь не были склонны относиться къ губернаторамъ съ такимъ же довѣріемъ, какъ къ генералъ-губернаторамъ, и милостиво извинять имъ безпорядки въ управленіи и уклоненіе отъ точнаго смысла закона, какъ этимъ послѣднимъ.

При такихъ условіяхъ и Комитетъ Министровъ не имѣлъ основаній къ постоянной защитѣ губернаторовъ, не имѣлъ побуждающихъ причинъ всегда отстаивать ихъ отъ взводимыхъ на нихъ обвиненій, которыя были многочисленны и, какъ видѣлъ самъ Комитетъ, въ большинствѣ случаевъ, основательны. Тѣмъ не менѣе онъ относился къ губернаторамъ снисходительнѣе Сената и весьма нерѣдко смягчалъ налагавшіяся на нихъ Сенатомъ взысканія.

Но если Комитетъ Министровъ не былъ постояннымъ защитникомъ губернаторовъ и не всегда становился на ихъ сторону, то съ другой стороны они имѣли своего вѣдомственнаго защитника, министра внутреннихъ дѣлъ, хотя не столь вліятельнаго, какимъ былъ Комитетъ для генералъ-губернаторовъ, но все-же имѣвшаго достаточное значеніе, чтобы защитить губернаторовъ передъ Сенатомъ и нерѣдко избавить ихъ отъ заслуженнаго наказанія.

Кромѣ указанныхъ затрудненій для надзора Сената за дѣятельностью губернаторовъ надо упомянуть еще о недостаточности средствъ надзора, которыя были слабы вообще (какъ будетъ выяснено ниже), но въ особенности оказывались неудовлетворительны и мало пригодны для надзора за главою губерніи.

Каковъ-же былъ характеръ дѣятельности губернаторовъ при указанныхъ условіяхъ надзора?

Современники и многочисленныя дѣла архивовъ даютъ на это, въ большинствѣ случаевъ, крайне грустный отвѣтъ. По словамъ графа В. П. Кочубея: „губернское управленіе, бывъ совершенно разстроено и ввѣрено людямъ самымъ ненадежнымъ, представляетъ картину сколько жалкую, столько и скораго исправленія требующую“ [1]).

Другой наблюдатель пишетъ, что „мѣста губернаторовъ часто занимаются людьми, кои, составивъ планъ обогащенія... и имѣя до самаго отрѣшенія своего одну цѣль—удовлетвореніе корыстныхъ видовъ своихъ, облагаютъ въ губерніи все, что могутъ“ [2]). Въ представленной Александру I запискѣ сенаторъ Ключаревъ говоритъ: „многіе губернаторы вышли изъ предѣловъ почтенія къ законамъ, оставляя безъ исполненія какъ оные, такъ и указы Сената, вновь насылаемые... существуютъ дѣла ко вреду и мщенію, самими губернаторами чрезъ своихъ угодниковъ заведенныя, продолжающіяся по пяти лѣтъ, гдѣ ни въ чемъ неповинные безъ рѣшенія страждутъ въ совершенной нищетѣ... Губернаторы съ намѣреніемъ возбуждаютъ доносы, сами дѣлаются доносителями для пристрастныхъ пользъ и тѣснятъ хладнокровно несчастныхъ, погружаясь въ распутство и неблагопристойныя празднества съ пальбой и иллюминаціями, изъ чего ясно обнаруживаютъ народу, что они живутъ и веселятся на счетъ тайныхъ, а часто и явныхъ взятокъ. Губернаторы располагаютъ по пристрастіямъ своимъ рѣшенія уголовныхъ палатъ. Есть предсѣдатели, приносящіе къ нимъ на показъ написанныя резолюціи и беззаконно соглашающіеся заранѣе, дѣлая угожденія губернаторамъ“... [3]).

Но бывали и такіе губернаторы, дѣятельность которыхъ протекала въ рамкахъ закона и вызывала общую признательность и одобреніе [4]). Таковъ, напримѣръ, въ началѣ XIX вѣка былъ тверской гражданскій губернаторъ П. И. Озеровъ. Въ архивѣ Собственной Его Величества канцеляріи хранится любопытное „всеподданнѣйшее донесеніе“ отъ тверского губернскаго и уѣзд-

[1]) Сборн. Импер. русск. истор. общества, т. 90, стр. 13—16.

[2]) Сборн. матеріаловъ, извлеченн. изъ архива Собственн. Е. И. В. канцел., т. VII, стр. 128—133.

[3]) Сборн. матеріал., извлеч. изъ арх. Собств. Е. И. В. канцеляріи, т. VII, стр. 257—261.

[4]) Ср. Дубровинъ, „Русская жизнь въ началѣ XIX в.“. Русская Старина, 1899 г., іюнь, стр. 494.

ныхъ предводителей дворянства [1]), поданное во исполненіе постановленія дворянскаго собранія съ прославленіемъ служебной дѣятельности губернатора. По словамъ „донесенія" Озеровъ всегда отличался строгимъ исполненіемъ законовъ, добротою, честностью и неусыпною дѣятельностью.

Дѣятельность губернаторовъ проявлялась двумя способами: или „непосредственными отъ лица его предписаніями", или чрезъ учрежденія, въ которыхъ онъ предсѣдательствовалъ, напримѣръ, губернское правленіе, приказъ общественнаго призрѣнія и др.

Понятно, положеніе этихъ присутственныхъ мѣстъ, какъ объектовъ надзора, всецѣло зависѣло отъ положенія губернаторовъ.

Губернское правленіе имѣло совѣщательное значеніе при губернаторѣ и въ сущности было второй его канцеляріей [2]). Хотя законъ 1845 года и установилъ коллегіальное разрѣшеніе нѣкоторыхъ дѣлъ, но онъ соблюдался плохо, и на самомъ дѣлѣ значеніе губернскаго правленія оставалось прежнимъ. Такимъ образомъ, казалось-бы, и условія надзора Сената за губернаторомъ и губернскимъ правленіемъ должны были быть одинаковы, но на самомъ дѣлѣ выходило не такъ, и Сенату было легче и удобнѣе осуществлять надзоръ за губернскимъ правленіемъ или, что то же, за дѣятельностью губернатора черезъ губернское правленіе, чѣмъ за его непосредственными распоряженіями. Послѣдняя категорія заключала въ себѣ значительное количество проявленій дискреціонной власти (надзоръ за которыми, если онъ не отсутствуетъ совсѣмъ, представляется крайне затруднительнымъ), или дѣйствій, имѣвшихъ отношеніе до политической полиціи и потому находившихся подъ особой защитой правительства; наконецъ, „непосредственными отъ лица своего распоряженіями" осуществлялъ губернаторъ функцію представительства высшей правительственной власти.

[1]) № 982.

[2]) По словамъ извѣстнаго сенатора Ключарева „губернскія правленія въ нынѣшнемъ (1817 г.) состояніи безполезны, совѣтники ничего для себя полезнѣе не находятъ, какъ дѣйствовать по волѣ губернаторовъ и, соглашаясь съ ними въ беззаконныхъ поступкахъ, уловлять корыстныя свои пріобрѣтенія и жить въ удовольствіи и почтеніи, не страшась дальнѣйшаго". „Ежели бы по примѣру бывшихъ губернскихъ канцелярій соединить палаты и губернское правленіе воедино и дѣйствовать ему по Генеральному регламенту, то было-бы сіе удобнѣе, и всякое дѣло шло бы съ разсужденіемъ по законамъ, а губернаторы оставались бы президентами". Арх. Собств. Е. И. В. канц., № 1931. Записки сенатора Ключарева. Многіе губернаторы сажали совѣтниковъ губернскаго правленія на гауптвахту за то, что тѣ не соглашались съ ихъ мнѣніями при рѣшеніи дѣлъ. Дубровинъ, Русская Жизнь въ началѣ XIX в., Русская Старина, 1899 г., іюнь, стр. 493—494.

Другое дѣло—первая категорія; тамъ почти нѣтъ дискреціонныхъ и совершенно отсутствуютъ политическія распоряженія.

Къ тому-же по болѣе важнымъ дѣламъ (распорядительнымъ и суднымъ) составлялся подробный журналъ, по установленной закономъ формѣ, который много помогалъ Сенату разобраться во всѣхъ обстоятельствахъ дѣла. И въ наложеніи взысканій по дѣламъ этого рода Сенатъ чувствовалъ себя менѣе стѣсненнымъ, такъ какъ правительство охотнѣе допускало дисциплинарныя мѣры въ отношеніи всего состава губернскаго правленія съ его предсѣдателемъ во главѣ, чѣмъ въ отношеніи одного губернатора за его „непосредственныя" распоряженія.

При учрежденіи приказовъ общественнаго призрѣнія было опредѣлено, что они получаютъ указы и повелѣнія только отъ Высочайшей власти и Сената; по словамъ позднѣйшаго закона приказы „подчиняются" Сенату и Министерству внутреннихъ дѣлъ. Губернаторамъ предоставлены были права лишь предсѣдателей, но фактически они сдѣлались распорядителями всѣхъ дѣлъ и надзоръ за дѣятельностью приказовъ общественнаго призрѣнія сводился къ надзору за одной изъ сторонъ губернаторской дѣятельности; такимъ образомъ, приказъ общественнаго призрѣнія, какъ объектъ надзора, находился въ томъ же положеніи, какъ и губернское правленіе.

Кромѣ губернскаго правленія и приказа общественнаго призрѣнія губернаторъ предсѣдательствовалъ въ цѣломъ рядѣ комиссій и комитетовъ, постепенно созданныхъ для различныхъ цѣлей управленія [1]), и всѣ они дѣйствовали подъ огромнымъ вліяніемъ своего предсѣдателя. При изученіи объектовъ надзора Сената стоитъ указать лишь на одну изъ этихъ коллегій—рекрутское присутствіе. Важность находившагося въ его завѣдываніи предмета — рекрутскихъ наборовъ — обращала на него особое вниманіе и Сената, и правительства, которые оказывались въ настоящемъ случаѣ вполнѣ солидарными и одинаково взыскательными.

Переходя къ учрежденіямъ, въ которыхъ губернаторъ не предсѣдательствовалъ, надо упомянуть: 1) о казенной палатѣ, 2) палатѣ государственныхъ имуществъ, 3) палатѣ уголовнаго суда и 4) палатѣ гражданскаго суда.

[1]) Комитеты: о земскихъ повинностяхъ, оспенный, статистическій, мануфактурный, о коннозаводствѣ; комиссіи: дорожная, строительная, о народномъ продовольствіи и проч.

Первая палата, по одной части находившихся въ ея вѣдѣніи дѣлъ, состояла подъ непосредственнымъ надзоромъ Сената, а по другой, надзоръ за ней осуществлялъ министръ финансовъ, и лишь послѣ министра дѣло могло дойти до Сената. Вторая была поставлена къ своему министру (государственныхъ имуществъ) еще въ болѣе тѣсныя отношенія [1]). Эта особенность ихъ положенія, въ связи съ полной служебной зависимостью отъ подлежащаго министерства предсѣдателей и другихъ чиновниковъ названныхъ палатъ, отодвигала въ ихъ глазахъ надзоръ Сената на второй планъ. Въ другомъ положеніи находились палаты уголовная и гражданская; весь объемъ ихъ дѣятельности состоялъ подъ надзоромъ Сената. Какъ уже говорилось выше, изъ палатъ восходило огромное количество дѣлъ для разсмотрѣнія въ апелляціонномъ и ревизіонномъ порядкѣ, служившихъ Сенату хорошимъ средствомъ надзора, который осуществлялся имъ одновременно съ разсмотрѣніемъ дѣлъ по существу и такимъ образомъ фактически почти сливался съ судебной дѣятельностью Сената.

Политическое значеніе палатъ уголовнаго и гражданскаго суда было очень невелико, въ этомъ отношеніи онѣ занимали послѣднее мѣсто среди губернскихъ учрежденій—что̀ не могло не благопріятствовать дѣлу надзора, такъ какъ создавалось правильное соотношеніе положеній субъекта и объекта.

Сопоставляя все сказанное объ объектахъ надзора—нельзя не прійти къ заключенію, что самымъ удобнымъ изъ нихъ были палаты уголовнаго и гражданскаго суда; поэтому на нихъ постепенно и сосредоточивается особое вниманіе и особая настойчивость надзора и по отношенію къ нимъ принимаются Сенатомъ наиболѣе энергичныя и строгія мѣры. Но и эти сравнительно незначительныя учрежденія не особенно боялись Сената и иногда позволяли себѣ вступать съ нимъ въ пререканія, такъ что Сенату не разъ приходилось въ своихъ указахъ давать имъ наставленія „о достодолжномъ уваженіи къ высшему надъ ними правительству“, къ которому они обязаны обращаться „съ должною для подчиненнаго мѣста покорностью“ [2]).

---

[1]) Ср. ст. 2202—2203, т. II, Св. зак., 1842 г.

[2]) П. С. З., 1824 г., № 29965.

II. Предѣлы надзора и степень власти.

Для изученія исторіи надзора Сената за мѣстными учрежденіями имѣютъ весьма существенное значеніе два вопроса, во первыхъ, на всю ли дѣятельность провинціальныхъ органовъ власти распространялся надзоръ Сената или у нихъ были какія либо полномочія, изъятыя изъ этого надзора? во вторыхъ, въ какой мѣрѣ принадлежала Сенату власть надзора и насколько онъ былъ самостоятеленъ при ея осуществленіи?

Ученіе о полномочіяхъ администраціи, изъятыхъ отъ внѣвѣдомственнаго надзора, или, что то же, ученіе о дискреціонной власти (административномъ усмотрѣніи) выдвинуто наукой государственнаго права лишь во второй половинѣ XIX вѣка; поэтому, понятно, не только въ нашемъ дореформенномъ законодательствѣ, но и въ сенатской практикѣ того времени нельзя найти сколько нибудь достаточныхъ данныхъ для выясненія этого важнаго вопроса административной жизни Россіи въ первой половинѣ XIX вѣка и приходится, такимъ образомъ, ограничиться нѣсколькими отрывочными указаніями. Напримѣръ, закономъ 1849 года установлено, что „Правительствующій Сенатъ не только не входитъ, но даже вовсе не принимаетъ къ своему разсмотрѣнію и оставляетъ безъ всякаго движенія всѣ жалобы на удаленіе изъ Закавказскаго края разныхъ лицъ, по власти, главному тамъ начальству предоставленной“ [1]). Закономъ 1850 года Сенату воспрещается принимать къ своему разсмотрѣнію жалобы, приносимыя „отъ чиновниковъ на начальство объ увольненіи ихъ отъ службы по его усмотрѣнію и безъ означенія причинъ сего увольненія и просьбы сихъ чиновниковъ о возвращеніи къ прежнимъ должностямъ или о преданіи суду“. [2]) Гораздо ранѣе изданія этихъ законовъ нѣкоторыя полномочія дискреціоннаго характера были предоставлены губернаторамъ законодательствомъ объ общественномъ управленіи городовъ. Можно было бы привести и еще нѣсколько примѣровъ подобнаго рода, но въ этомъ не представляется надобности, такъ какъ они все равно не дадутъ ничего новаго для выясненія об-

[1]) Примѣч. 5 къ ст. 230, Учр. Сената, т. I, Св. зак. 1857 года.

[2]) Тамъ же, примѣч. 6; любопытно, что оба эти закона изданы въ то время, когда особенно заботились о созданіи сильной и твердой власти.

суждаемаго здѣсь предмета. Что же касается практики Сената, то повидимому она готова была признавать за высшими должностными лицами дискреціонную власть и въ тѣхъ случаяхъ, когда на этотъ предметъ не было надлежащаго или по крайней мѣрѣ вполнѣ точнаго закона. Такъ, напримѣръ, московскій военный генералъ-губернаторъ въ 1850 году выслалъ изъ Московской губерніи въ Архангельскую подъ надзоръ полиціи отставного чиновника Кадышева за ябедничество и писаніе разныхъ жалобъ. Кадышевъ на означенное распоряженіе жаловался Сенату. Запрошенный по этому поводу генералъ-губернаторъ далъ заключеніе, что Кадышева, какъ вреднаго человѣка, нельзя вернуть въ Московскую губернію. Сенатъ постановилъ оставить домогательство Кадышева безъ послѣдствій, такъ какъ генералъ-губернаторъ не находитъ возможнымъ дозволить ему возвратиться на родину и проживать въ Московской губерніи [1]). Любопытно, что ни генералъ-губернаторъ, ни Сенатъ не ссылаются ни на какой законъ.

Обращаясь къ разсмотрѣнію второго вопроса, т. е. въ какой мѣрѣ принадлежитъ Сенату власть надзора за мѣстными учрежденіями и насколько онъ въ этой сферѣ былъ самостоятеленъ, необходимо прежде всего въ отношеніи „мѣры“ замѣтить, что она вполнѣ опредѣлится ниже при изученіи результатовъ надзора, когда станетъ совершенно ясно, что̀ именно Сенатъ могъ предпринять въ отношеніи мѣстнаго учрежденія и на что̀ онъ самъ безъ надлежащаго разрѣшенія не имѣлъ права.

Самостоятельность можетъ быть двоякая—по закону и на самомъ дѣлѣ; само собой разумѣется, что онѣ часто не совпадаютъ. Чтобы разобраться, насколько Сенатъ былъ самостоятеленъ, надо обратиться прежде всего къ нормамъ процессуальнаго характера, регулирующимъ порядокъ веденія въ немъ дѣлъ и условія перехода ихъ въ другія учрежденія—на консультацію, состоящую при министрѣ юстиціи, въ Комитетъ Министровъ и въ Государственный Совѣтъ и тогда выяснится, какія рѣшенія Сената имѣютъ силу окончательныхъ и какія этой силы не имѣютъ. Сущность законодательства по означенному поводу сводилась къ слѣдующему: 1) всякое рѣшеніе департамента Сената, хотя бы и единогласное, въ случаѣ неодобренія его оберъ-про-

[1]) Арх. Сен., дѣло I депар. Сената, 1853 г., № 11.

куроромъ (поддержаннымъ министромъ юстиціи) переносится въ Общее собраніе; 2) это же право переноса дѣлъ въ Общее собраніе предоставлено было каждому министру по дѣламъ, относящимся до его вѣдомства; 3) министръ юстиціи при несогласіи съ рѣшеніемъ Общаго собранія Сената можетъ внести его на консультацію, при Министерствѣ юстиціи учрежденную, а затѣмъ, если сенаторы не согласятся съ составленнымъ консультаціей и имъ утвержденнымъ заключеніемъ, то дѣло направляется въ Государственный Совѣтъ; 4) по нѣсколькимъ категоріямъ дѣлъ рѣшенія Сената приводились въ исполненіе лишь по утвержденіи ихъ Высочайшей властью, для каковой цѣли и вносились въ Комитетъ Министровъ или въ Государственный Совѣтъ, 5) какъ на департаментскія рѣшенія, такъ и на Общія собранія Сената допускались всеподданнѣйшія жалобы, которыя по признаніи ихъ въ Комиссіи прошеній или въ Комитетѣ Министровъ заслуживающими вниманія влекли пересмотръ сенатскихъ рѣшеній, — департаментскихъ — въ Общемъ собраніи, а рѣшеній этого послѣдняго—въ Государственномъ Совѣтѣ [1]).

Правительство первой половины XIX вѣка отнюдь не было склонно содѣйствовать увеличенію самостоятельности Сената, напротивъ того, оно иногда принимало мѣры къ ея сокращенію. Такъ, напримѣръ, когда при разсмотрѣніи въ Общемъ собраніи Московскихъ департаментовъ Сената дѣла о воронежскомъ вице-губернаторѣ Крыжановскомъ нѣкоторые сенаторы оговаривали, т. е. критиковали предложенія оберъ-прокурора и министра юстиціи, то послѣдній испросилъ Высочайшій указъ о запрещеніи „оговаривать“ названныя предложенія. За сенаторами было оставлено право только соглашаться или не соглашаться [2]), безъ всякой критики вносившихся оберъ-прокурорскимъ надзоромъ заключеній. Когда однажды Сенатъ допустилъ нѣсколько расширительное толкованіе даннаго имъ ранѣе по одному дѣлу указа, то сейчасъ же былъ изданъ законъ, воспрещающій Сенату „подъ видомъ изъясненія образа исполненія входить въ сужденія, къ измѣненію самихъ рѣшеній клонящіяся“ и т. п. [3]).

---

[1]) Ст. 472—476 Учр. Сената, т. I, Св. зак., 1832 г., ст. 240—245. Учр. Сената, т. I, Св. законовъ 1842 и 1857 г.

[2]) Ср. Очеркъ Министерства юстиціи, стр. 50.

[3]) Ст. 466, Учр. Сената, т. I, Св. зак., 1832 г.

Кромѣ изданія такого рода законоположеній, иногда по отдѣльнымъ частнымъ случаямъ, принимались и другія мѣры къ стѣсненію предоставленной Сенату власти, сводившіяся или къ изъятію какого-либо дѣла изъ разсмотрѣнія Сената, или къ пересмотру составленныхъ Сенатомъ опредѣленій въ Комитетѣ Министровъ (хотя бы они составлялись по такимъ дѣламъ, которыя не должны входить въ Комитетъ), или къ перенесенію даннаго дѣла, въ отступленіе отъ точнаго смысла закона, въ другую сенатскую коллегію, напримѣръ, изъ Московскаго общаго собранія въ Петербургъ. Сенатъ, не чувствуя за собой большого политическаго значенія [1]), стремился строго соблюдать всѣ ограничивающія его самостоятельность постановленія — сквозь необычайную его въ этомъ отношеніи добросовѣстность проглядываетъ робость, опасеніе вызвать неудовольствіе правительства; поэтому, напримѣръ, будучи обязанъ вносить всѣ дѣла, по которымъ онъ признавалъ необходимымъ поясненіе закона на Высочайшее усмотрѣніе, Сенатъ склоненъ былъ направлять этимъ путемъ свои рѣшенія чаще, чѣмъ надо, и признавалъ нерѣдко поясненіемъ закона то, что представляло изъ себя лишь подведеніе частнаго случая подъ существующій законъ [2]).

Недостаточная самостоятельность Сената сказывалась и на отношеніи его къ предложеніямъ оберъ-прокуроровъ и министровъ юстиціи. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ Сенатъ соглашался съ тѣми и другими и легко отказывался отъ прежде высказаннаго имъ мнѣнія. Такъ, напримѣръ, въ 1853 году министръ юстиціи далъ Общимъ собраніямъ Сената 117 согласительныхъ предложеній, изъ которыхъ только съ 14 Сенатъ не согласился; въ 1863 году оберъ-прокуроры департаментовъ Сената дали 137 письменныхъ предложеній противъ единогласныхъ резолюцій, причемъ съ 109 изъ нихъ сенаторы единогласно согласились, а въ 1864 г. изъ 90 подобнаго рода предложеній сенаторы единогласно приняли 65 [3]).

---

[1]) Для характеристики значенія Сената и отношенія къ нему правительства времени Александра I любопытно, что въ 1808 г. VII и VIII деп. Сената было объявлено неудовольствіе Государя за разногласіе по многимъ дѣламъ и для скорѣйшаго окончанія накопившихся дѣлъ Общему собранію Московскихъ департ. повелѣно присутствовать по средамъ послѣ обѣда (Записки И. В. Лопухина).

[2]) Впрочемъ, какъ будетъ указано ниже, иногда Сенатъ поступалъ обратно, допуская своими рѣшеніями пополненіе законовъ безъ доклада Монарху.

[3]) Арх. Сен., отчеты по М. Ю. за 1853, 1863 и 1864 г.г.

III. Средства надзора.

Для осуществленія надзора за мѣстными учрежденіями въ распоряженіи Сената находились слѣдующія средства надзора: 1) непосредственное усмотрѣніе изъ дѣлъ; 2) отчетность и періодическія донесенія должностныхъ лицъ; 3) непериодическія донесенія должностныхъ лицъ, среди которыхъ главное мѣсто занимали донесенія губернскихъ прокуроровъ; 4) жалобы частныхъ лицъ и общественныхъ учрежденій.

Текстъ закона мало говоритъ о непосредственномъ усмотрѣніи, какъ средствѣ надзора Сенага за мѣстными учрежденіями, но право пользованія имъ вытекаетъ прямо изъ общихъ о Сенатѣ положеній, въ отношеніи же нѣкоторыхъ категорій дѣлъ имѣются и спеціальныя указанія [1]). Сенатъ ежегодно разрѣшалъ 25—30, а иногда и 40 тысячъ разныхъ дѣлъ, изъ которыхъ большая часть доходила къ нему изъ мѣстныхъ учрежденій. Весь этотъ матеріалъ давалъ возможность непосредственно усматривать различныя неправильности дѣлопроизводства, безпорядки, отступленія отъ закона и медленность по губернскимъ и уѣзднымъ учрежденіямъ. Хотя и не часто, но Сенатъ пользовался этими средствами надзора, причемъ въ особенности обращалъ вниманіе на медленное теченіе дѣлъ, которое было однимъ изъ наиболѣе общихъ золъ суда и управленія того времени.

Когда Сенатъ дѣйствительно стоялъ во главѣ управленія, то понятно всѣ періодическія донесенія, вѣдомости и отчеты мѣстныхъ учрежденій направлялись къ нему, но затѣмъ политика конца XVIII и въ особенности реформы начала XIX вѣка кореннымъ образомъ измѣнили это положеніе вещей. Важнѣйшія свѣдѣнія стали стекаться въ другія учрежденія, въ Сенатъ же продолжали направляться донесенія и вѣдомости второстепеннаго и даже третьестепеннаго значенія, какъ, напримѣръ, ежемѣсячныя донесенія губернскихъ правленій и межевыхъ конторъ о теченіи дѣлъ, относящихся до въѣзжихъ лѣсовъ [2]), ежемѣсяч-

[1]) Напримѣръ „при ревизіи дѣла въ существѣ его, Прав. Сенатъ обращаетъ вниманіе и на движеніе его въ судебныхъ мѣстахъ и если находитъ, что оно умедлено было ненужнымъ дополненіемъ или излишними справками, то подвергаетъ виновныхъ въ семъ умедленіи надлежащимъ взысканіямъ", ст. 1135, т. XV, Св. зак., 1832 г.

[2]) Ст. 2244, т. X, законы гражд. и межев., Св. зак., 1832 г.

ныя донесенія казенныхъ палатъ о свидѣтельствѣ уѣздныхъ казначействъ [1]), перечневыя и сравнительныя вѣдомости по окончаніи переписи населенія и проч.

Всѣ эти бумаги служили главнымъ образомъ къ увеличенію числа входящихъ въ Сенатъ нумеровъ и къ обремененію его архивовъ, дѣлу же надзора онѣ приносили весьма малую пользу— практическое ихъ значеніе было ничтожно.

Значительно бо́льшую роль играли непеpіодическія донесенія должностныхъ лицъ и прежде всего донесенія и протесты губернскихъ прокуроровъ, которые по мысли законодателя должны были быть органомъ надзора за губернскими и уѣздными учрежденіями. Помянутыя донесенія и протесты направлялись къ министру юстиціи и отъ него зависѣло внести или не вносить ихъ на разсмотрѣніе Сената. Такимъ образомъ донесенія губернскихъ прокуроровъ получили значеніе средствъ надзора Сената за мѣстными учрежденіями лишь по одобреніи ихъ министромъ юстиціи. До начала XIX вѣка губернскіе прокуроры въ дѣйствіяхъ своихъ руководились общими постановленіями Учрежденія о губерніяхъ и частными указаніями генералъ-прокуроровъ —общей инструкціи для нихъ не было. На этотъ существенный пробѣлъ обратилъ вниманіе по вступленіи въ должность министра юстиціи Г. Р. Державинъ, при которомъ въ 1802 году и была издана Высочайше утвержденная Инструкція губернскимъ прокурорамъ [2]), представляющая изъ себя отраженіе гуманныхъ настроеній и общаго стремленія къ законности первыхъ лѣтъ царствованія Императора Александра I. Такъ, напримѣръ, въ отношеніи къ теченію уголовныхъ дѣлъ инструкція говоритъ: „всемѣрно имѣете наблюдать и доставлять ко мнѣ краткія увѣдомленія, съ одной стороны, не происходитъ ли гдѣ кому пристрастныхъ допросовъ, безчеловѣчныхъ истязаній и притѣсненій всякаго рода на обвиненіе невинности, а съ другой упущенія и послабленія преступленіямъ, а наипаче сокрытія нестерпимыхъ злодѣяній; и въ семъ случаѣ обязанностію вашею да будетъ ходатайствовать и настоять въ губернскомъ правленіи, чтобы слѣдствіе было приведено въ надлежащую ясность, точность и окончено съ совершеннымъ безпристрастіемъ, дабы

[1]) Ст. 809, т. II, общ. учр. губ., Св. зак., 1832 г.
[2]) Ср. Муравьевъ, Прокурорскій надзоръ, стр. 323.

вышнему мѣсту не осталось ни сумнѣнія, ни повода требовать дополнительныхъ по дѣлу послѣдованій".

Затѣмъ въ инструкціи помѣщено слѣдующее любопытное указаніе: „Занимаясь исполненіемъ вышепрописаннаго, къ существенной должности вашей относящагося, всю прочую не столь нужную переписку оставить, какъ-то: донесенія о получаемыхъ изъ Правительствующаго Сената указахъ, о представленіяхъ вашихъ губернскимъ правленіямъ и палатамъ, не требующихъ никакого отъ меня поправленія, и прочее, что по частнымъ предписаніямъ заведено было, кромѣ, какъ выше сказано, уваженія достойныхъ предметовъ. Впрочемъ и въ исправленіи существенной вашей должности въ мѣстахъ, надзиранію вашему принадлежащихъ, рекомендую вамъ дѣлать напоминанія и представленія лично въ присутствіи, записывая оныя въ журналъ, и уклоняться, елико возможно, излишней съ присутственными мѣстами переписки, каковыя болѣе служатъ къ наполненію ненужными бумагами архивъ, нежели къ споспѣшествованію въ теченіи дѣлъ [1])". Несмотря на изданіе инструкціи въ практикѣ возникалъ цѣлый рядъ вопросовъ о предѣлахъ и порядкѣ надзора губернскихъ прокуроровъ, вслѣдствіе чего по этимъ предметамъ и состоялось не мало указовъ, которые при кодификаціи нашего законодательства вошли въ Сводъ законовъ, какъ, напримѣръ, о представленіи прокурорамъ журналовъ присутственныхъ мѣстъ послѣ подписанія, но до исполненія, о срокѣ для просмотра помянутыхъ журналовъ прокурорами, о надписи, которую они должны дѣлать на этихъ журналахъ и др. [2]).

Юридическое положеніе губернскихъ прокуроровъ по Своду 1832 года представляется въ такомъ видѣ: они опредѣляются и увольняются Сенатомъ по предложенію министра юстиціи и „имѣютъ единственнымъ предметомъ своихъ дѣйствій непосредственный надзоръ за порядкомъ производства дѣлъ въ мѣстахъ губернскихъ" [3]), причемъ этотъ надзоръ распространяется на разныя стороны губернской жизни, какъ-то: на производство рекрутскихъ наборовъ, на собираніе податей и казенныхъ доходовъ, на

---

[1]) П. С. З., 1802 г., № 20553.

[2]) П. С. З., 1805 г., № 21923; 1809 г., №№ 23729 и 24061; 1824 г., № 30076; 2 П. С. З., 1828 г., № 2426; 1831 г., № 4377.

[3]) Ст. 654 и 657, т. II, Св. зак., 1832 г.

отправленіе правосудія, на дѣятельность дворянскихъ собраній [1]) и пр. Для выполненія лежащихъ на нихъ обязанностей губернскимъ прокурорамъ были предоставлены различныя средства: 1) личное присутствіе на засѣданіяхъ и при служебныхъ дѣйствіяхъ, 2) требованіе свѣдѣній и дѣлъ для просмотра, 3) предъявленіе присутственнымъ мѣстамъ понужденій, предложеній по существу и заключеній по юридическимъ вопросамъ, 4) просмотръ и пропускъ журналовъ, 5) подача протестовъ на опредѣленія и рѣшенія и т. под. Усмотрѣвъ однимъ изъ предоставленныхъ имъ способовъ: 1) что опредѣленіе присутственнаго мѣста несогласно съ законами, направлено ко вреду службы или къ ущербу казеннаго интереса, 2) что въ уголовныхъ дѣлахъ присуждается наказаніе не соразмѣрное съ преступленіемъ, или 3) что въ образѣ производства не соблюдено законнаго порядка и вообще допущена какая-либо медленность, они обязаны объ этомъ доносить министру юстиціи и губернскому начальству, сами-же собою не имѣютъ права останавливать исполненіе по опредѣленіямъ присутственныхъ мѣстъ [2]).

Но Сводъ законовъ 1832 года не опредѣлилъ съ достаточной точностью всѣхъ сторонъ и условій дѣятельности прокурорскаго надзора, поэтому неоднократно возникали различные вопросы, требовавшіе поясненій и дополненій законовъ о губернскихъ прокурорахъ. Такъ, напримѣръ, возникъ конфликтъ между курскимъ губернскимъ прокуроромъ и казенной палатой: первый полагалъ, что губернскіе прокуроры обязаны дѣлать надпись „читалъ“ только на тѣхъ журналахъ, съ которыми они согласны, вторая смотрѣла иначе. Дѣло дошло до Сената, по докладу котораго состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта, что всѣ вообще журналы присутственныхъ мѣстъ прокуроры по прочтеніи должны помѣчать словомъ „читалъ“ [3]).

По закону, губернскіе прокуроры находились въ исключительномъ подчиненіи министру юстиціи, въ дѣйствительности-же на нихъ иногда простирали свою власть и генералъ-губернаторы [4]), что, конечно, унижало прокуроровъ въ глазахъ губерн-

[1]) Св. Зак., 1832 г., т. II, ст. 658 и 659.
[2]) Ст. 676, т. II, Учр. губ., Св. зак., 1832 г.
[3]) Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1840 г., № 16.
[4]) См., напримѣръ, въ Сен. Архивѣ, дѣло М. Ю., 1842 г., № 3782.

скихъ присутственныхъ мѣстъ и крайне вредно отражалось на значеніи ихъ надзора. Но даже и въ тѣхъ губерніяхъ, которыя не состояли въ подчиненіи у генералъ-губернаторовъ, авторитетъ прокуроровъ былъ не высокъ; присутственныя мѣста съ губернскимъ правленіемъ во главѣ часто ихъ игнорировали, не доставляли имъ указанныхъ закономъ вѣдомостей, не давали своевременно на просмотръ журналовъ и вообще всячески затрудняли имъ наблюденіе за ходомъ губернскихъ дѣлъ. Такое отношеніе совершенно понятно, такъ какъ прокуроры доводили до свѣдѣнія центра о медленности, безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Наиболѣе энергичные и самостоятельные изъ нихъ вскрывали иногда крупныя язвы управленія и суда и подчасъ добивались принятія надлежащихъ мѣръ къ возстановленію нарушеннаго порядка.

Такъ, петербургскій губернскій прокуроръ въ 1826 году подалъ министру юстиціи нѣсколько рапортовъ, въ которыхъ доносилъ, что въ губернскихъ присутственныхъ мѣстахъ не заносятся въ реестръ дѣла и бумаги по 1—2 года, причемъ въ этомъ отношеніи не дѣлается исключенія и для предложеній генералъ-губернатора, справки наводятся по нѣскольку лѣтъ, арестанты томятся напрасно, вслѣдствіе затягиванія ихъ дѣлъ, чиновники совершаютъ различныя злоупотребленія, а на требованіе его, губернскаго прокурора, объ исправленіи замѣченныхъ безпорядковъ, присутственныя мѣста не обращаютъ ни малѣйшаго вниманія. Министръ юстиціи поддержалъ настойчиваго прокурора и испросилъ назначенія сенаторской ревизіи. Но такое отношеніе министра къ донесеніямъ прокурора далеко не было общимъ правиломъ, особенно во вторую половину царствованія Александра I и при Николаѣ I, когда сами министры юстиціи все больше и больше утрачивали свое значеніе. Въ большинствѣ случаевъ, опасаясь столкновенія со своими коллегами и, прежде всего, съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, они предпочитали или принимать донесенія губернскихъ прокуроровъ „къ свѣдѣнію“, или, не направляя ихъ въ Сенатъ, обращаться отъ своего лица къ надлежащимъ должностнымъ лицамъ съ весьма осторожными отношеніями объ исправленіи замѣченныхъ прокурорами безпорядковъ. Болѣе значительную поддержку со стороны министра получали протесты прокуроровъ на журналы и опредѣленія; это объясняется тѣмъ, что

они направлялись, главнымъ образомъ, противъ палатъ уголовнаго и гражданскаго суда, и поэтому министру не приходилось опасаться столкновенія съ другими вѣдомствами [1]).

Итакъ, губернскіе прокуроры были въ значительной степени предоставлены самимъ себѣ. Сознавая это, нѣкоторые изъ нихъ обнаруживали поползновенія къ усиленію своего значенія и служебнаго положенія среди другихъ губернскихъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, но Министерство юстиціи такимъ стремленіямъ отнюдь не сочувствовало и указанныя поползновенія пресѣкало.

Несмотря на малое значеніе губернскихъ прокуроровъ и большую ихъ почтительность къ губернаторамъ, между тѣми и другими бывали иногда столкновенія, проистекавшія отъ того, что многіе губернаторы всячески препятствовали прокурорамъ исполнять возложенныя на нихъ по закону обязанности. Возникавшія отсюда дѣла доходили, по временамъ, до разсмотрѣнія Сената, который чаще становился на сторону губернаторовъ, нежели прокуроровъ и притомъ даже въ тѣхъ случаяхъ, когда не могъ не сознавать правильности домогательствъ этихъ послѣднихъ.

Такъ, когда минскій прокуроръ вошелъ съ представленіемъ, въ которомъ жаловался, что губернаторъ не позволяетъ ему производить въ губернскомъ правленіи просмотръ входящихъ и исходящихъ книгъ, настольныхъ реестровъ и алфавитовъ, то Сенатъ, войдя въ подробное обсужденіе возникшаго вопроса и категорически признавъ за губернскимъ прокуроромъ право требовать всѣ нужныя ему свѣдѣнія и просматривать канцелярскія книги, въ то же время оставилъ его представленіе безъ послѣдствій на томъ основаніи, что такой общій просмотръ всѣхъ помянутыхъ книгъ прокурору не по силамъ [2]). Но и въ тѣхъ

[1]) Въ 1844 году вступилъ въ министерство 271 протестъ губернскихъ прокуроровъ, изъ которыхъ 171 предложены на разсмотрѣніе Сената, а 90 оставлено министерствомъ безъ послѣдствій. Изъ числа 271 протестовъ было по части уголовной 99, по части гражданской 95; по части распорядительной (т. е. по дѣламъ управленія и надзора) 77, изъ которыхъ внесено на разсмотрѣніе Сената лишь 56 (отчетъ по Министерству юстиціи за 1844 г., ч. III). Въ 1863 г. протестовъ было 371, изъ коихъ предложено Сенату 112, оставлено безъ послѣдствій 99, а остальные, какъ поданные по дѣламъ, все равно восходящимъ на разсмотрѣніе Сената въ ревизіонномъ порядкѣ, оставлены безъ движенія.

[2]) Арх. Сен., дѣло I деп., 1848 г., № 28; см. также дѣло I деп., 1808 г., № 973.

случаяхъ, когда Сенату приходилось удовлетворять требованіе губернскихъ прокуроровъ, какъ вполнѣ основательное, а дѣйствія губернаторовъ признавать неправильными, онъ нерѣдко возлагалъ часть вины за происшедшее между ними столкновеніе на первыхъ, хотя бы вся вина ихъ заключалась въ томъ, что они желали пользоваться предоставленными имъ закономъ полномочіями, независимо отъ губернаторовъ. Такъ, напримѣръ, полтавскій губернскій прокуроръ усмотрѣлъ нѣкоторые безпорядки въ дѣлахъ крѣпостной части гражданской палаты и потребовалъ для выясненія обстоятельствъ дѣла необходимыя ему свѣдѣнія чрезъ уѣздныхъ стряпчихъ, отъ городскихъ и земскихъ полицій; узнавъ объ этомъ, губернаторъ обратился къ прокурору съ рѣзкимъ отношеніемъ, въ которомъ спрашивалъ, зачѣмъ ему нужны помянутыя данныя и предлагалъ впредь такія свѣдѣнія требовать не иначе, какъ чрезъ него, губернатора, и притомъ съ объясненіемъ причинъ, для чего именно они необходимы. Прокуроръ отвѣтилъ губернатору весьма корректно, а о возникшемъ столкновеніи донесъ министру юстиціи, прося указаній, какъ ему поступать впредь, руководствоваться-ли закономъ, дающимъ ему право требовать надлежащія свѣдѣнія чрезъ подчиненныхъ ему стряпчихъ, или дѣйствовать по указанію губернатора. Въ то же время губернаторъ предписалъ всѣмъ полиціямъ не доставлять свѣдѣній стряпчимъ для прокурора безъ его, губернатора, разрѣшенія.

Хотя генералъ-губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ, въ своихъ заключеніяхъ, поддерживали и защищали губернатора, Сенатъ все же призналъ, 1) что прокуроръ имѣетъ право требовать нужныя для него свѣдѣнія чрезъ своихъ подчиненныхъ—стряпчихъ, не объясняя въ то же время причинъ своего требованія, при этомъ Сенатъ совершенно правильно добавилъ, что присутственныя мѣста обязаны давать нужныя справки не только высшимъ, но также равнымъ и низшимъ мѣстамъ, 2) что губернскій прокуроръ есть лицо, губернатору не подчиненное и отъ него не зависящее, а потому губернаторъ не имѣетъ права входить въ сужденіе правильности и законности его мнѣній и дѣйствій, 3) что изданіе циркуляра, запрещающаго давать свѣдѣнія для прокурора, безъ его, губернатора, разрѣшенія, неумѣстно; но, какъ-бы въ утѣшеніе губернатору, и дѣйствія прокурора были признаны неправильными (хотя совершенно невозможно понять,

въ чемъ ихъ неправильность) и переданы на усмотрѣніе министра юстиціи [1]).

Но иногда въ своихъ рѣшеніяхъ Сенатъ высказывалъ совершенно правильный взглядъ на взаимныя отношенія прокуроровъ и губернаторовъ, стремясь первыхъ охранить отъ излишняго вліянія вторыхъ,—такъ, напримѣръ, онъ призналъ совершенно неумѣстнымъ аттестованіе губернскихъ прокуроровъ и губернскихъ стряпчихъ губернаторами [2]), нашелъ неосновательнымъ притязаніе губернскаго правленія, чтобы прокуроры ему „доносили", а не „предлагали", и пр.

Къ сожалѣнію, надо признать, что этого рода практика Сената не отличалась устойчивостью; высказавъ благодѣтельное для дѣла надзора положеніе, Сенатъ не всегда дѣлалъ изъ него надлежащіе выводы, а порою отступался и отъ самого положенія [3]).

Итакъ, министръ юстиціи и Сенатъ недостаточно поддерживали губернскихъ прокуроровъ, хотя, повидимому, понимали значеніе прокурорскихъ донесеній, какъ средства надзора за мѣстными учрежденіями. Кромѣ этой, были и другія причины, вслѣдствіе которыхъ прокурорскій надзоръ не могъ играть значительной роли въ провинціи.

Изученіе мемуаровъ о русской жизни начала XIX вѣка и знакомство съ изящной литературой того времени приводитъ къ убѣжденію, что тогда имѣлъ очень большое значеніе въ глазахъ общества чинъ; лицо высшаго чина пользовалось большимъ уваженіемъ, незначительный чинъ, особенно гражданскій, былъ показателемъ малаго значенія должностного лица. Понятно, что и соотношеніе чиновъ при совмѣстномъ отправленіи служебныхъ обязанностей, играло весьма большую роль. Люди разныхъ чиновъ отнюдь не могли быть поставлены на одну доску, и естественно, что младшему было весьма затруднительно наблюдать за правильностью дѣйствій старшаго. Губернскіе прокуроры, по классу должности, были ниже не только губернаторовъ, но и вице-губернаторовъ и предсѣдателей палатъ. Законъ при-

[1]) Арх. Сен., дѣло I деп., 1848 г., № 14.

[2]) 2 П. С. З., 1828 г., № 2309.

[3]) По характерному выраженію Сената, „заключеніе" губернскаго правленія „якобы губернскій прокуроръ не долженъ оному предлагать, а долженъ увѣдомлять, составляетъ одну только не дѣльную привязку къ слову" (П. С. З., 1817 г., № 26604).

равнивалъ ихъ по служебному положенію къ малозначительной должности совѣтника губернскаго правленія. Нормальный чинъ губернскаго прокурора въ началѣ XIX вѣка—надворный, рѣже—коллежскій совѣтникъ, а губернатора—дѣйствительный статскій или тайный совѣтникъ. Столь-же велика была разница въ присвоенномъ имъ жалованьѣ; губернскій прокуроръ получалъ втрое меньше губернатора, вдвое меньше вице-губернатора и значительно меньше предсѣдателей палатъ и штадтъ-физика [1]).

Къ этому надо добавить, что губернскіе прокуроры назначались обыкновенно изъ мелкихъ губернскихъ и уѣздныхъ чиновниковъ (асессоровъ палатъ, уѣздныхъ казначеевъ, губернскихъ стряпчихъ и пр.), происходившихъ, по большей части, хотя и изъ дворянскихъ, но захудалыхъ и обѣднѣвшихъ фамилій [2]), и только въ послѣднее время ихъ существованія ряды ихъ стали усиленно пополняться молодыми юристами изъ Петербурга. Затѣмъ, какъ на одну изъ причинъ слабой дѣятельности прокуроровъ по надзору за мѣстными учрежденіями, надо указать на неудовлетворительность личнаго состава. Въ прокуроры нерѣдко попадали люди дурной нравственности, которые не только не имѣли никакого стремленія къ охраненію силы закона, но, напротивъ того, сами охотно его нарушали или игнорировали.

Изученіе обстановки, при которой губернскіе прокуроры осуществляли возложенный на нихъ закономъ надзоръ, вполнѣ объясняетъ намъ трудность ихъ положенія. Не имѣя возможности быть активными органами надзора, они ограничивали свою дѣятельность по преимуществу формальной стороной, сводя ее все больше и больше къ наблюденію за подробностями канцелярскаго дѣлопроизводства, а не за ходомъ дѣлъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Исходившія отъ прокуроровъ бумаги были многочисленны, но предметы, о которыхъ онѣ трактуютъ, по большей части, не имѣли серьезнаго значенія, главная же, если не единственная цѣль ихъ была—снять съ прокуроровъ

---

[1]) Губернаторъ—1.800 рублей; вице-губернаторъ—1.200 рублей; предсѣдатель палаты—840 рублей, штадтъ-физикъ—700 рублей и прокуроръ—600 рублей; тотъ же окладъ получали совѣтники губернскаго правленія.

[2]) Среди губернскихъ прокуроровъ первой половины XIX вѣка нерѣдко попадались лица изъ духовнаго званія, изъ купеческаго сословія и дѣти оберъ-офицеровъ.

отвѣтственность за злоупотребленія и безпорядки въ губернскихъ присутственныхъ мѣстахъ. Все вышеизложенное не можетъ не привести къ заключенію, что донесенія губернскихъ прокуроровъ не представляли изъ себя надежнаго средства надзора Сената за мѣстными учрежденіями. Чтобы покончить съ губернскими прокурорами, надо добавить, что въ первыя десять—пятнадцать лѣтъ XIX вѣка донесенія ихъ были содержательнѣе, а вся дѣятельность ихъ—болѣе энергичной и независимой, чѣмъ въ послѣдующее время, вплоть до средины 50-хъ годовъ. Объясненіе этого факта очень просто,—въ первой половинѣ царствованія Императора Александра I правительство больше интересовалось охраненіемъ силы закона и блюстители законности—министры юстиціи—занимали болѣе вліятельное, чѣмъ въ послѣдующее время, положеніе [1]).

Кромѣ донесеній губернскихъ прокуроровъ къ числу средствъ надзора Сената за мѣстнымъ управленіемъ и судомъ надо отнести также донесенія другихъ должностныхъ лицъ и различныхъ правительственныхъ учрежденій. По этому поводу не имѣлось спеціальнаго постановленія закона, изданнаго въ цѣляхъ надзора, но существовало общее положеніе указа о правахъ и обязанностяхъ Сената (1802 г.): „начальники губерній и мѣста, отъ Сената непосредственно зависящія, во всѣхъ сомнѣніяхъ и затрудненіяхъ, также обо всемъ уваженія заслуживающемъ по дѣламъ, разсмотрѣнію Сената подлежащимъ, должны относиться къ нему рапортами и доношеніями" [2]). Затѣмъ въ Сводѣ законовъ упоминается объ обязанности разныхъ должностныхъ лицъ, въ тѣхъ или иныхъ случаяхъ, обращаться въ Сенатъ съ донесеніями, такъ, напримѣръ, когда совѣтники губернскаго правленія найдутъ, что приказанія губернатора не соотвѣтствуютъ пользѣ общей или интересамъ службы Его Величества, то имѣютъ право донести объ этомъ Сенату (хотя и обязаны исполнить губернаторское приказаніе) [3]). Въ дѣйствительности всевозможныхъ донесеній и рапортовъ поступало въ Сенатъ очень много, особенно отъ губернскихъ правленій и палатъ о понужденіи разныхъ учрежденій къ высылкѣ

[1]) См. т. V Сборн. матер., извлеч. изъ архива Собств. Е. И. В. канцеляріи, стр. 202. Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1840 г., № 19. Русская Старина, 1899 г., іюнь, стр. 507—508.

[2]) П. С. З., 1802 г., № 20405.

[3]) Ст. 342, общ. учр. губ., т. II, Св. зак., 1832 г.

справокъ и требуемыхъ закономъ свѣдѣній, отсутствіе которыхъ пріостанавливало на долгое время теченіе значительнаго количества дѣлъ.

Жалобы частныхъ лицъ и общественныхъ учрежденій, при отсутствіи стѣснительныхъ условій подачи ихъ и терпимомъ отношеніи къ нимъ правительства, могутъ быть самымъ надежнымъ средствомъ надзора. Дореформенное законодательство категорически признавало за частными лицами право приносить жалобы Сенату на начальниковъ губерній и губернскія правленія [1]), палаты и другія мѣстныя учрежденія, но правила написанія такихъ жалобъ были довольно сложны [2]) и нарушенія ихъ, хотя-бы самыя незначительныя, влекли за собою оставленіе жалобы безъ разсмотрѣнія и возвращеніе ее просителю съ надписью о причинахъ, по которымъ она оставлена безъ движенія. Жалобы должны были подаваться на гербовой бумагѣ надлежащаго достоинства съ точнымъ написаніемъ титула Его Императорскаго Величества; въ нихъ надо было указать „въ чемъ и по какимъ именно законамъ" дѣйствія или рѣшенія признаются неправильными. Текстъ жалобы писался по пунктамъ. Всѣ приведенныя требованія, конечно, не могли не затруднять подачу жалобъ, особенно для мало развитой и бѣдной массы населенія. Затѣмъ законъ запрещалъ помѣщеніе „поносительныхъ и укорительныхъ словъ". При неопредѣленности второго изъ указанныхъ понятій и желаніи толковать его широко, конечно, не трудно было возвращать съ надписью значительное количество жалобъ уже по одному этому основанію.

Выше было упомянуто объ отрицательномъ отношеніи властей къ жалобамъ по уголовнымъ дѣламъ, но еще болѣе отрицательно относилось правительство къ лицамъ, подававшимъ жалобы на административныя учрежденія, да и сами администраторы, съ генералъ-губернаторомъ во главѣ, отнюдь не были склонны поощрять жалобщиковъ. Люди, имѣвшіе необходимыя познанія въ законахъ и помогавшія составлять и подавать жалобы, считались вредными для общественнаго порядка, клеймились названіемъ ябедниковъ и нерѣдко ссылались въ отдаленныя губерніи. Не только на высшихъ должностныхъ лицъ гу-

[1]) Ст. 361, общ. учр. губ., т. II, Св. зак., 1832 г.

[2]) I прил. къ Учрежд. Сената т. I, Св. зак., 1832 г., ст. I; ст. 1 прил. къ ст. 80 Учр. Сената т. I, Св. зак., 1842 и 1857 г.

бернскаго управленія, но и на мелкія учрежденія жаловаться было крайне затруднительно и рискованно; вмѣсто улучшенія можно было ухудшить свое положеніе и нажить себѣ непримиримыхъ враговъ, война съ которыми рядовому обывателю была совершенно не по силамъ.

Иногда не обходились безнаказанно жалобы даже на такія незначительныя учрежденія, какими были городскія шестигласныя думы захолустныхъ городовъ. Вотъ одинъ изъ примѣровъ: мѣщанинъ Демидовъ жаловался губернскому правленію, что Пошехонская городская дума производитъ неправильные сборы податей, а въ книгахъ совершаетъ подлоги и подчистки. Губернское правленіе признало это заявленіе неправильнымъ и постановило Демидова предать суду. Означенное постановленіе было отмѣнено Сенатомъ, а губернскому правленію предписано жалобу Демидова и произведенное разслѣдованіе передать на разсмотрѣніе надлежащаго судебнаго мѣста. Покуда дѣло шло такимъ путемъ, депутаты отъ городского общества произвели провѣрку городскихъ доходовъ и расходовъ и обнаружили растрату и вообще неправильныя дѣйствія шестигласной думы по завѣдыванію городскимъ хозяйствомъ, при чемъ большая часть заявленій Демидова подтвердилась. Несмотря на это, дѣло тянулось чрезвычайно долго и чрезъ 9 лѣтъ не было еще окончено въ Пошехонскомъ городовомъ магистратѣ, такъ какъ магистратъ дважды приговаривалъ Демидова къ ссылкѣ и тѣлесному наказанію, и дважды уголовная палата возвращала дѣло для дополненія. Наконецъ дѣло дошло до Сената, который и постановилъ прекратить судъ надъ Демидовымъ [1]). Въ приведенномъ случаѣ обстоятельства жалобщику благопріятствовали, такъ какъ удалось формально доказать справедливость существеннѣйшихъ изъ числа взведенныхъ имъ на городскую думу обвиненій, вслѣдствіе чего онъ хотя и пробылъ долгое время подъ судомъ, но въ концѣ концовъ не понесъ никакого взысканія. Иногда послѣдствія жалобъ были гораздо хуже. При господствѣ теоріи формальныхъ доказательствъ, не легко было подтвердить и вполнѣ доказать всѣ положенія жалобы, особенно, когда дѣло шло о неправильныхъ дѣйствіяхъ значительнаго должностного лица, а департаменты Сената обыкновенно строго относились къ пода-

[1]) Арх. Сен., дѣло I деп. 1836 г., № 109/20.

телямъ такихъ „неправыхъ" жалобъ, такъ же какъ и къ лицамъ, допускавшимъ въ жалобахъ неподходящія о присутственныхъ мѣстахъ выраженія, охотно налагали на тѣхъ и другихъ по представленію мѣстныхъ властей взысканія и предавали ихъ суду, и только Общія собранія Сената иногда оказывались снисходительнѣе и смягчали суровые приговоры департаментовъ [1]).

Положеніе общественныхъ учрежденій и принадлежащихъ къ составу ихъ лицъ въ отношеніи подачи ими жалобъ было различно. Одни изъ нихъ, какъ дворянскія собранія и губернскіе предводители дворянствъ, имѣли въ глазахъ правительства нѣкоторое значеніе и поэтому могли безнаказанно подавать Сенату жалобы на администрацію, другіе же, какъ городскіе головы и шестигласныя думы, занимали одно изъ послѣднихъ мѣстъ среди провинціальныхъ учрежденій и должностей, и положеніе ихъ было немногимъ благопріятнѣе положенія рядовыхъ частныхъ жалобщиковъ, почему подача жалобъ оканчивалась для нихъ иногда весьма печально. Такъ, напримѣръ, въ 1852 г. малороссійскій генералъ-губернаторъ Кокошкинъ усмотрѣлъ въ поведеніи харьковскаго городского головы Рудакова противодѣйствіе его распоряженіямъ, за что и удалилъ Рудакова отъ должности. По жалобѣ этого послѣдняго Сенатъ отмѣнилъ распоряженіе генералъ-губернатора. Тогда Рудаковъ сталъ домогаться возстановленія его въ должности городского головы, а генералъ-губернаторъ обратился къ Государю съ ходатайствомъ, для поддержанія вліянія главнаго начальника края, весьма ослабленнаго указомъ Сената, оставить его распоряженіе, отмѣненное Сенатомъ, въ силѣ, Рудакова же выслать изъ Харькова. На означенномъ представленіи послѣдовала резолюція Императора Николая I: „въ Комитетъ Министровъ для разсмотрѣнія, правильно-ли судилъ Сенатъ, за дерзкій же поступокъ Рудакова выслать его въ примѣръ другимъ на жительство въ Уфу, на два года". Комитетъ Министровъ призналъ рѣшеніе Сената совершенно правильнымъ [2]), но высылка Рудакова отмѣнена не была.

Перечисляя средства надзора Сената за мѣстными учрежденіями, слѣдовало-бы остановиться и на сенаторскихъ ревизіяхъ,

[1]) См. напримѣръ Арх. Сен., дѣло Общ. собран., 1814 г., № 10.
[2]) Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. II, стр. 320—321.

которыя въ этомъ отношеніи играли весьма большую роль, но такъ какъ онѣ были не только средствами надзора Сената, а имѣли и самостоятельное значеніе, то обзору ихъ ниже будетъ посвящена особая глава.

Какъ ни слабы были средства, которыя находились въ распоряженіи Сената для надзора за мѣстными учрежденіями, все же они оказывались достаточными для открытія многихъ безпорядковъ и злоупотребленій. Больше всего доходило до Сената свѣдѣній о медленномъ теченіи дѣлъ какъ судебныхъ, такъ и административныхъ. Причинами такого явленія были, во первыхъ, небрежность и лѣнь, а во вторыхъ—злой умыселъ чиновниковъ разныхъ ранговъ. Когда Сенатъ требовалъ объясненій, то мѣстныя учрежденія обыкновенно отговаривались тѣмъ, что ихъ задерживаетъ составленіе экстрактовъ (краткая записка изъ дѣлъ) или наведеніе справокъ; первое занимало мѣсяцы, а второе—годы. Обычнымъ способомъ затягиванія дѣлъ въ дореформенныхъ судахъ было собираніе необходимыхъ свѣдѣній по частямъ, понемножку, одно за другимъ, а не сразу. Сенату приходилось наталкиваться на медленность прямо-таки необычайную. Дѣла задерживались въ мѣстныхъ учрежденіяхъ по десять—пятнадцать лѣтъ, безъ какихъ-бы то ни было видимыхъ и основательныхъ причинъ, а если Сенатъ обнаруживалъ желаніе войти въ подробное разсмотрѣніе обстоятельствъ, препятствовавшихъ нормальному движенію этихъ дѣлъ, то книги, реестры и нужные документы нерѣдко оказывались утерянными, а архивы въ такомъ безпорядкѣ, что въ нихъ было рѣшительно невозможно что-либо найти. Медленное движеніе влекло за собой необычайное накопленіе дѣлъ, о чемъ и доносили неоднократно губернскіе прокуроры и другія должностныя лица. По такимъ донесеніямъ, напримѣръ, въ 1817 году въ губернскихъ правленіяхъ было нерѣшенныхъ дѣлъ: въ Курскомъ—15.434, Орловскомъ—13.535, Рязанскомъ—11.442, Полтавскомъ—10.378, Тамбовскомъ—9.770 и т. д. Среди этихъ залежавшихся дѣлъ занимали одно изъ виднѣйшихъ мѣстъ дѣла о безспорныхъ взысканіяхъ, о назначеніи торговъ на имѣнія и вообще касающіяся значительныхъ имущественныхъ интересовъ частныхъ лицъ, т. е. такія, по которымъ въ особенности давались взятки.

До Сената доходили многочисленныя свѣдѣнія, что его указы исполняются крайне медленно; губернскія присутствен-

ныя мѣста и прежде всего губернскія правленія съ этимъ дѣломъ обыкновенно не торопились. Въ каждой губерніи десятки, а иногда и сотни такихъ указовъ ждали исполненія по 1½—2 года; нѣкоторые залеживались по 4—5 лѣтъ, а бывали и такіе, которые не исполнялись по 10 лѣтъ, и все это несмотря на многократныя подтвержденія отъ экзекуторскихъ дѣлъ и на повторительные указы самого Сената. Любопытно, что и здѣсь на первомъ планѣ стоятъ указы по дѣламъ, существенно затрагивающимъ имущественные интересы частныхъ лицъ [1]).

Но до Сената доходили и такіе случаи медленности, когда дѣло не лежало въ какомъ-либо одномъ или двухъ присутственныхъ мѣстахъ, а передавалось много разъ изъ одного учрежденія въ другое, никакъ не попадая на установленный для него закономъ путь, и только Сенатъ давалъ уже ему надлежащее направленіе. Въ Сенатскомъ архивѣ хранится немало любопытныхъ въ этомъ отношеніи опредѣленій. Для примѣра можно привести одно изъ нихъ: по рапорту Смоленскаго губернскаго правленія о взысканіи съ имѣнія Стефановскаго за передержательство крестьянской дѣвки Архангельской пожилыхъ и заработанныхъ денегъ: „Смоленская удѣльная контора отнеслась въ Бѣльскій уѣздный судъ о взысканіи съ надворнаго совѣтника Стефановскаго пожилыхъ и заработныхъ денегъ за передержательство имъ безъ письменнаго вида удѣльной крестьянской дѣвки Анастасьи Архангельской". На основаніи собранныхъ свѣдѣній, „уѣздный судъ заключилъ, чтобы Архангельскую отослать посредствомъ земской полиціи въ удѣльную контору. Впослѣдствіи же, при требованіи Бѣльскимъ земскимъ судомъ по настоянію удѣльной конторы съ имѣнія Стефановскаго пожилыхъ и заработныхъ денегъ за передержательство Архангельской, прапорщица Стефановская просила избавить ее отъ платежа такихъ денегъ или по крайней мѣрѣ опредѣлить, за сколько лѣтъ ей слѣдуетъ платить оныя. Бѣльскій же уѣздный судъ, не видя изъ дѣла, какое количество денегъ слѣдуетъ взыскать съ Стефановскаго за передержательство означенной дѣвки, входилъ съ представленіемъ въ Смоленскую удѣльную контору,

[1]) См. напримѣръ М. А. М. Ю., дѣла Сената XIX вѣка. Вязка 62, дѣла №№ 1 и 24 и много другихъ.

но контора отвѣтила, что уѣздный судъ самъ обязанъ сдѣлать по дѣлу сему окончательное заключеніе; слѣдуетъ ли или не слѣдуетъ произвести взысканіе съ Стефановскаго, и что, при просмотрѣ такового рѣшенія, на обязанности конторы будетъ лежать только распоряженіе, довольствоваться ли онымъ, или перенести дѣло въ высшее мѣсто. Получивъ такой отзывъ, уѣздный судъ представилъ сіе дѣло на разсмотрѣніе Смоленскаго губернскаго правленія, которое, имѣя въ виду, что удѣльная контора ищетъ съ наслѣдниковъ Стефановскаго пожилыхъ и заработныхъ денегъ за проживаніе исключенной изъ духовнаго званія дѣвки Архангельской, и принявъ во вниманіе, что подобнаго рода дѣла подлежатъ разсмотрѣнію и рѣшенію судебныхъ мѣстъ, возвратило означенное дѣло въ уѣздный судъ. По разсмотрѣніи этого дѣла уѣздный судъ между прочимъ опредѣлилъ: такъ какъ изъ произведеннаго дознанія видно, что дѣвка Архангельская проживала у Стефановскаго не завѣдомо бѣглой, то онъ, Стефановскій, опредѣленному въ законѣ взысканію пожилыхъ денегъ не подлежитъ. Впослѣдствіи Смоленская палата государственныхъ имуществъ, въ вѣдѣніе коей поступили дѣла бывшей тамъ удѣльной конторы, истребовавъ изъ уѣзднаго суда это дѣло и замѣтивъ, что оно не было представлено уѣзднымъ судомъ на обревизованіе подлежащаго второй степени суда, возвратила оное съ предписаніемъ суду немедленно представить это дѣло на ревизію во 2-ю степень суда. Вслѣдствіе сего оно и было представлено въ Смоленскую уголовную палату; но палата, по соображеніи, нашла это дѣло подлежащимъ гражданскому производству и возвратила обратно въ уѣздный судъ. Наконецъ означенное дѣло поступило на ревизію въ гражданскую палату, которая, сообразивъ оное, нашла, что уѣздный судъ производилъ его и рѣшилъ вопреки 706 ст. XIV т. Уст. о бѣгл. (изд. 1842 г.), по силѣ которой дѣла по передержательству бѣглыхъ у лицъ, не подлежащихъ тѣлесному наказанію, подлежатъ производству губернскаго правленія, и потому закончила: уничтоживъ означенное рѣшеніе уѣзднаго суда, дѣло сіе, на основаніи приведеннаго закона, препроводить на разсмотрѣніе и опредѣленіе въ Смоленское губернское правленіе. Разсмотрѣвъ сіи обстоятельства и принимая въ соображеніе, что, по точному смыслу ст. 706 XIV т. Уст. о бѣгл., 1659 ст. т. XV Св. зак. и

31 пар. 3 пунк. прил. къ 648 ст. II т. Учр. губ., дѣла о передержательствѣ бѣглыхъ лицами, не подвергающимися тѣлесному наказанію, подлежатъ разсмотрѣнію и рѣшенію губернскихъ правленій, Сенатъ опредѣляетъ: предписать Смоленскому губернскому правленію, чтобы постановило по настоящему дѣлу новое заключеніе о помѣщикѣ Стефановскомъ, не стѣсняясь прежнимъ, и въ дальнѣйшемъ ходѣ дѣла поступило на точномъ основаніи законовъ" [1]).

Не мало свѣдѣній доходило до Сената и о всевозможныхъ злоупотребленіяхъ по мѣстнымъ учрежденіямъ, гдѣ, по словамъ одного изъ современниковъ, „кто могъ, тотъ грабилъ, кто не смѣлъ, тотъ кралъ".

IV. Послѣдствія надзора.

Послѣдствія надзора Сената за мѣстными учрежденіями могутъ быть сведены къ слѣдующимъ группамъ:

I. Подтвержденіе и разъясненіе законовъ.

II. Пополненіе ихъ.

III. Отмѣна распоряженій и постановленій.

IV. Наложеніе дисциплинарныхъ взысканій и мѣры къ возмѣщенію убытковъ.

V. Возбужденіе уголовнаго преслѣдованія.

VI. Одобреніе Сенатомъ дѣйствій мѣстныхъ властей.

I. Въ первой половинѣ XIX вѣка подтвержденія о точномъ соблюденіи мѣстными учрежденіями того или иного закона были обычнымъ актомъ дѣятельности Сената, причемъ они слѣдовали по представленіямъ министровъ или самихъ мѣстныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ [2]).

Больше всего состоялось такихъ подтвержденій по вопросамъ государственной службы и по поводу взаимныхъ отноше-

[1]) Арх. Сен., дѣло 1 деп., 1848 г., № 144.

[2]) Эти подтвержденія обращались ко всѣмъ мѣстнымъ учрежденіямъ или къ присутственнымъ мѣстамъ одной какой-либо категоріи (напримѣръ губернскимъ правленіямъ) или къ отдѣльному какому-либо учрежденію.

ній разныхъ присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ. Такъ, напримѣръ, Сенатъ подтверждалъ о выдачѣ половиннаго жалованья чиновникамъ, состоящимъ подъ судомъ, объ обязанности губернаторовъ лично присутствовать въ губернскихъ правленіяхъ и рекрутскихъ присутствіяхъ, о томъ, чтобы безъ вѣдома и согласія управляющихъ губерніями никто изъ губернскихъ чиновниковъ въ отпускъ не уѣзжалъ, о некомандированіи дворянскихъ засѣдателей палатъ къ присутствованію въ приказѣ общественнаго призрѣнія, о томъ, чтобы названные засѣдатели командировались на слѣдствія лишь въ чрезвычайныхъ случаяхъ, о принятіи губернскими правленіями въ „законное уваженіе“ представленій губернскихъ прокуроровъ, о безпорядкахъ, упущеніяхъ и злоупотребленіяхъ [1]) и пр.

Затѣмъ не мало подтвержденій состоялось о соблюденіи законовъ, регулирующихъ отправленіе уголовнаго правосудія, какъ-то: о внесеніи рѣшеній уголовныхъ палатъ на утвержденіе губернаторовъ, о представленіи въ Сенатъ уголовныхъ дѣлъ съ формулярными о службѣ подсудимыхъ списками и надлежащими справками, о порядкѣ направленія рѣшеній совѣстныхъ судовъ, въ случаѣ несогласія съ ними начальниковъ губерній [2]). Равнымъ образомъ состоялось значительное количество указовъ Сената, подтверждающихъ къ точному исполненію законы, которыми опредѣлялись предметы вѣдомства и порядокъ производства дѣлъ въ губернскихъ правленіяхъ, палатахъ и другихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ [3]).

По отношенію къ многимъ законамъ нельзя было ограничиться лишь „подтвержденіемъ“ точнаго смысла, а приходилось таковой „разъяснять“, такъ какъ сами по себѣ они были далеко неясны. Такое положеніе вещей проистекало какъ отъ несовершенства законодательной техники, такъ и отъ отсутствія до 1832 г. кодификаціи нашего дѣйствующаго права. Мѣстнымъ учрежденіямъ въ началѣ XIX вѣка приходилось имѣть дѣло съ разрозненными, часто противорѣчившими другъ другу законами и распоряженіями, во множествѣ которыхъ нерѣдко невозможно было разобраться и найти необходимое. Затѣмъ, съ из-

[1]) П. С. З., № 21215; 1806 г., № 22258; 2 П. С. З., № 1342; 1828 г., № 2262; Арх. Сен., дѣло I деп., 1836 г., № 4319 и мн. др.

[2]) П. С. З., 1808 г., № 23410; 2 П. С. З., 1827 г., № 865.

[3]) П. С. З., 1810 г., № 24233; 2 П. С. З., т. I, № 637 и 673.

даніемъ Свода законовъ ознакомленіе съ дѣйствующимъ правомъ стало для присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ доступнѣе, но потребность въ сенатскихъ разъясненіяхъ отъ этого не уменьшилась, такъ какъ и кодифицированные законы часто страдали неясностью и противорѣчіями. Въ виду сказаннаго, губернскія учрежденія сами обращались неоднократно къ Сенату за разъясненіями возникавшихъ у нихъ сомнѣній.

Для правильнаго хода административной и судебной дѣятельности наибольшее значеніе имѣютъ нормы, опредѣляющія предметы вѣдомства учрежденій и предѣлы ихъ власти. Тѣ и другія, какъ по формѣ, такъ и по существу, были весьма далеки отъ совершенства и поэтому вызывали неоднократныя разъясненія Сената, въ которыхъ онъ обнаруживалъ иногда пониманіе не только буквы, но и духа закона, гуманность міровоззрѣнія и основательное знакомство съ характеромъ дѣятельности мѣстныхъ учрежденій. Для образца можно привести разъясненіе о томъ, что дѣла объ оскорбленіи родителей дѣтьми подлежатъ совѣстному суду независимо отъ пола, возраста и состоянія послѣднихъ,—Сенатъ не ограничился здѣсь ссылкой на Высочайшія повелѣнія по дѣламъ однороднымъ, съ даннымъ дѣломъ и толкованіемъ буквы закона, но основался также на общихъ соображеніяхъ о томъ, что совѣстный судъ по смыслу закона „подаетъ руку помощи“ тѣмъ, которые страждутъ иногда „лишь по несчастному, какому ни есть приключенію..... Ввѣренъ оному суду совѣстный разборъ и осторожное и милосердное окончаніе дѣлъ, и предоставлено сему суду единственно право примирять спорящихся. Тутъ, а не въ другомъ судебномъ мѣстѣ оскорбленные родители могутъ, изъявляя снисходительность, прощать раскаивающихся дѣтей, а дѣти по прошествіи первыхъ порывовъ разгоряченнаго ума, впавшія иногда въ преступленіе отъ дурныхъ примѣровъ въ обществѣ и подобныхъ тому обстоятельствъ, но не совсѣмъ еще повредившіяся въ нравственности, восчувствуя гнусность своего преступленія и раскаявшись въ томъ, въ состояніи будутъ просить у оскорбленныхъ родителей прощеніе, а тѣмъ самымъ обѣ стороны пріобрѣтутъ прежнія семейныя связи и согласіе, и останутся дѣти благонамѣренными гражданами, которые, напротивъ того, по приговорамъ обыкновенныхъ судебныхъ мѣстъ, долженствующихъ основанными быть на самой строгости законовъ, могли-бы иногда политически

умереть". Самъ Сенатъ отлично, повидимому, сознаетъ недостатки формальнаго суда, а потому и склоненъ къ расширительному толкованію законовъ о предметахъ вѣдомства совѣстнаго суда [1]).

Неодинаковое пониманіе мѣстными учрежденіями законовъ, опредѣляющихъ предметы ихъ вѣдомства и предѣлы власти и стремленіе болѣе вліятельныхъ мѣстъ и лицъ вторгнуться въ сферу дѣятельности менѣе вліятельныхъ, хотя-бы юридически и поставленныхъ въ равное имъ положеніе, приводило къ столкновеніямъ между различными органами власти, которыя Сенату приходилось устранять своими разъясненіями. Едва-ли не чаще всего этого рода разъясненія вызывались попытками губернаторовъ и губернскихъ правленій выйти изъ отведенныхъ имъ закономъ границъ и стать полными распорядителями дѣйствій палатъ, въ особенности уголовной и гражданской [2]), которыя не всегда склонны были безропотно преклоняться предъ губернскимъ начальствомъ. Сенатъ въ такихъ случаяхъ разъяснялъ губернатору и губернскому правленію предѣлы ихъ полномочій, сущность отношеній къ другимъ губернскимъ учрежденіямъ, а равно порядокъ и формы сношеній; палатамъ же въ разныхъ выраженіяхъ предписывалось обыкновенно одно и то же, чтобы онѣ точнымъ и неукоснительнымъ удовлетвореніемъ поступающихъ къ нимъ законныхъ требованій отклоняли поводы „къ перепискѣ неприличной и свидѣтельствующей противныя пользамъ службы щекотливость и личность". Иногда обѣимъ сторонамъ давалось наставленіе, что „неприличность въ перепискѣ.... не токмо отвлекаетъ ихъ отъ другихъ занятій и обременяетъ высшее начальство разрѣшеніемъ происходящихъ между ними несогласій, но служитъ даже ко вреду самой службы" [3]),—и объявлялся выговоръ или замѣчаніе.

Кромѣ вышеупомянутыхъ предметовъ, разъясненія касались государственной службы, порядка производства дѣлъ въ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, передвиженія населенія (паспорта) и многихъ другихъ вопросовъ, перечисленіе которыхъ врядъ ли представляетъ особый интересъ при изученіи исторіи Сената.

[1]) 2 П. С. З., № 568.

[2]) П. С. З., №№ 26936, 27563, 29292; 2 П. С. З., 1827 г., № 1285; Арх. Сен., дѣло Общ. собр. Сената, 1815 г., № 2; опр. I департ., 1836 г., № 6902 и др.

[3]) Арх. Сен., опред. I деп., 1836 г., № 6047.

II. Сенатъ обязанъ былъ основывать свои опредѣленія „вездѣ и во всѣхъ дѣлахъ на изданныхъ законахъ, уставахъ и предписанныхъ правилахъ, не перемѣняя въ оныхъ безъ доклада Его Императорскому Величеству ни единой буквы", онъ не имѣлъ права приступать къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, но „о всякомъ случаѣ (казусѣ), требующемъ изданія новыхъ или пополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній, составляетъ всеподданнѣйшій докладъ", который чрезъ министра юстиціи и направляется на Высочайшее усмотрѣніе [1]). Болѣе категорично, кажется, невозможно воспретить правообразовательную дѣятельность Сената, но жизнь оказалась сильнѣе писаннаго права, и Сенатъ въ своихъ указахъ не ограничивался подтвержденіями и разъясненіями, а неоднократно допускалъ и пополненіе законовъ. Врядъ ли въ этомъ можно видѣть опредѣленную политику Сената, сознательное стремленіе его къ совершенствованію системы дѣйствующаго права путемъ свободнаго и широкаго его толкованія. Объясняется такое явленіе, повидимому, гораздо проще. До Сената доходило столь большое количество дѣлъ, для разрѣшенія которыхъ не имѣлось подходящаго закона, что фактически не представлялось возможнымъ по каждому изъ нихъ составлять всеподданнѣйшій докладъ и ожидать Высочайшаго разрѣшенія. Менѣе значительныя, лишенныя политическаго характера дѣла, Сенатъ рѣшалъ самъ, при полномъ согласіи на то правительства. Такъ, въ 1830 году состоялся указъ Сената объ отсылкѣ денегъ, вырученныхъ отъ продажи „воровскихъ" и найденныхъ вещей, въ приказъ общественнаго призрѣнія. Въ этомъ указѣ Сенатъ прямо говоритъ, что, „не находя въ законахъ постановленія о томъ, куда воровскія и найденныя вещи должны поступать", онъ разрѣшаетъ возникшій вопросъ, „принимая за основаніе распоряженія корабельнаго устава, относительно выкинутыхъ моремъ вещей" [2]). Законъ предоставлялъ общинамъ казенныхъ поселянъ право сдавать распутныхъ членовъ въ рекруты; сенатскимъ указомъ это право было распространено на мѣщанскія общества, причемъ установленъ и порядокъ утвержденія и исполненія составленныхъ по этому поводу приговоровъ. При

[1]) Ст. 226 и 459 Учр. Сен., т. I, Св. зак., 1832 г.; ст. 227 Учр. Сен., т. I, Св. зак., 1842 и 1857 г.

[2]) 2 П. С. З., 1830 г., № 3495.

передачѣ строительныхъ экспедицій изъ казенныхъ палатъ въ губернскія правленія забыли точно опредѣлить отношенія чиновъ названныхъ экспедицій къ учрежденіямъ, въ составъ которыхъ они должны были войти. Этотъ пробѣлъ былъ восполненъ сенатскимъ указомъ, которымъ повелѣно асессорамъ строительныхъ экспедицій присутствовать въ губернскихъ правленіяхъ на тѣхъ-же основаніяхъ, какъ они присутствовали въ казенныхъ палатахъ [1]). Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта (1827 г.) было запрещено принимать крѣпостныхъ крестьянъ магометанскаго вѣроисповѣданія въ залогъ по подрядамъ,—Сенатъ распространилъ это запрещеніе и на залогъ по ссудамъ [2]). Въ законѣ не было указаній на то, какія печати должны употреблять губернскіе прокуроры и стряпчіе; въ дѣйствительности же въ этомъ отношеніи было полное разнообразіе; поэтому сенатскимъ указомъ 1833 года опредѣлено, что прокуроры должны пользоваться печатью губернскаго правленія; а уѣздные стряпчіе—печатью земскаго суда [3]). Приведенныхъ примѣровъ вполнѣ достаточно, чтобы показать все разнообразіе, а равно значеніе и характеръ тѣхъ дѣлъ, на которыя не было точнаго и яснаго закона, но которыя, тѣмъ не менѣе, разрѣшались самимъ Сенатомъ.

III. Отмѣна распоряженій и постановленій принадлежитъ къ числу важнѣйшихъ и наиболѣе полезныхъ, для обезпеченія законности въ управленіи, послѣдствій надзора,—она имѣетъ одинаковое значеніе, какъ для охраненія силы закона, такъ и для защиты интересовъ и правъ частныхъ лицъ. Нарушенный правопорядокъ вполнѣ возстановляется отмѣной неправильнаго распоряженія, и въ то же время авторитетъ власти учрежденій и должностныхъ лицъ не умаляется въ такой мѣрѣ, какъ при наложеніи на нихъ дисциплинарныхъ взысканій и возбужденіи противъ нихъ уголовнаго преслѣдованія. Указанныя свойства „отмѣны" обезпечили широкое ея распространеніе въ послѣднее время, но не такъ обстояло дѣло въ первой половинѣ XIX вѣка, когда идея отдѣленія надзора отъ управленія была достояніемъ лишь немногихъ умовъ, и органы надзора считали своей обязанностью не столько отмѣнять неправильныя распо-

[1]) П. С. З., № 22426.
[2]) 2 П. С. З., 1833 г., № 5914.
[3]) 2 П. С. З., 1833 г., № 6474.

ряженія, сколько ихъ исправлять. Въ сенатской практикѣ того времени больше всего наблюдается случаевъ отмѣны распоряженій губернскихъ присутственныхъ мѣстъ о наложеніи дисциплинарныхъ взысканій. Названныя учрежденія были очень придирчивы къ мелкимъ должностнымъ лицамъ, и Сенату приходилось не разъ, во имя справедливости, защищать этихъ послѣднихъ, отмѣняя состоявшіяся о нихъ постановленія [1]).

IV. Къ дисциплинарнымъ взысканіямъ, которыя налагалъ Сенатъ на мѣстныя учрежденія и должностныхъ лицъ, относятся: а) денежные штрафы, б) замѣчанія и выговоры, в) опубликованіе печатными указами и г) добавочныя занятія. Денежные штрафы въ первыя десятилѣтія XIX вѣка были едва-ли не самыми распространенными дисциплинарными взысканіями, какъ по закону, который назначалъ ихъ за многіе проступки и упущенія, такъ и въ дѣйствительности. Сенатъ широко и весьма охотно пользовался предоставленнымъ ему въ этомъ отношеніи правомъ и очень часто налагалъ на губернскія правленія, палаты, рекрутскія присутствія и другія учрежденія штрафы въ сотни, а иногда и въ тысячи рублей. Самымъ обычнымъ поводомъ для наложенія этого рода взысканія было медленное и неправильное движеніе дѣлъ о долгахъ частныхъ лицъ, о назначеніи торговъ на продажу имущества и тому подобныхъ, по которымъ губернскіе и уѣздные чиновники изъ корыстныхъ цѣлей допускали наибольшее количество злоупотребленій [2]).

Въ 1831 году была положена преграда широкому назначенію денежныхъ штрафовъ, изданіемъ закона, который отмѣнялъ въ цѣломъ рядѣ случаевъ денежныя взысканія, замѣняя ихъ другими наказаніями, по преимуществу выговорами и замѣчаніями. Къ денежнымъ штрафамъ надо отнести и посылку насчетъ виновныхъ курьеровъ, по поводу которыхъ законъ говоритъ: „Если губернскія правленія не отвѣчаютъ долго Правительствующему Сенату на его указы, то онъ можетъ съ требованіемъ отвѣтовъ и объясненій послать къ нимъ на счетъ присутствующихъ въ нихъ нарочнаго курьера“ [3]). И дѣйствительно, такіе курьеры нерѣдко посылались. Власть Сената по объявленію замѣчаній и выговоровъ гу-

[1]) Арх. Сен., дѣла I деп., 1848 г., №№ 83, 182, 238 и др.

[2]) П. С. З., № 27711; 2 П. С. З., 1830 г., № 4198-а. Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1814 г., № 24.

[3]) Прим. 4 къ ст. 230 Учр. Пр. Сен., т. I, Св. зак., 1857 г.

бернскимъ присутственнымъ мѣстамъ и должностнымъ лицамъ опредѣляется Сводомъ законовъ 1832 года слѣдующимъ образомъ: „Когда Сенатъ усмотритъ несоблюденіе законнаго порядка или иное упущеніе, не сопряженное съ обстоятельствами особенной важности и неумышленное, то поставляетъ имъ оное на видъ или же опредѣляетъ сдѣлать имъ отъ своего имени замѣчаніе, безъ внесенія въ послужные списки и безъ опубликованія. Когда губернское начальство обличено будетъ въ умышленномъ или неоднократномъ нарушеніи законнаго порядка и злоупотребленіи ввѣренной ему власти, или когда по важности дѣла Сенатъ признаетъ нужнымъ сдѣлать ему выговоръ болѣе или менѣе строгій, то испрашиваетъ на сіе Высочайшее соизволеніе“... Это ограниченіе власти Сената по объявленію губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ выговоровъ, послѣдовавшее въ 1817 году, вызвано было, по словамъ Императора Александра I, во-первыхъ тѣмъ, „что безвинно иногда дѣлаются выговоры и взысканія съ губернаторовъ по намѣреніямъ и видамъ канцеляріи“, а во-вторыхъ, „чтобы поддержать достоинство начальниковъ губерній [1])“. Понятно, что ни министръ юстиціи, ни Сенатъ не могли быть довольны установленіемъ такого порядка [2]) и не имѣли основанія заботиться о его соблюденіи. Но Императоръ Николай I, такъ же какъ и его предшественникъ, стремился къ поддержанію значенія и достоинства начальниковъ губерній и поэтому въ 1827 году собственноручной резолюціей на журналѣ Комитета Министровъ опредѣлилъ: „впредь Сенату никакихъ выговоровъ губернаторамъ не объявлять, иначе, какъ предоставя на Мое разрѣшеніе [3])“. Но это ограниченіе власти Сената не избавило губернаторовъ и губернскія правленія отъ частыхъ выговоровъ, такъ какъ Комитетъ Министровъ и Императоръ Николай I были къ нимъ довольно строги, и если иногда отказывали Сенату въ разрѣшеніи на объявленіе какому-нибудь губернатору выговора, зато нерѣдко объявляли таковой по собственной иниціативѣ.

Опубликованіе печатными указами провинившихся присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, производившееся на основаніи указовъ, изданныхъ еще въ XVIII вѣкѣ, представляетъ

[1]) Сборн. ист. мат. извл. изъ арх. Собств. Е. И. В. канц., т. V, стр. 215—216.
[2]) Ibid.
[3]) 2 П. С. З., 1827 г., № 1656.

изъ себя крайне любопытный способъ обращенія къ общественному мнѣнію, хотя и не всей страны, а лишь провинціальнаго чиновничества, такъ какъ помянутые указы разсылались по губернскимъ учрежденіямъ, а не обнародывались во всеобщее свѣдѣніе. Въ царствованіе Александра I Сенатъ очень часто опубликовывалъ губернскія мѣста, въ особенности палаты гражданскаго и уголовнаго суда, „за неправыя" рѣшенія, за неправильное присужденіе къ тѣлесному наказанію, за „превратное толкованіе законовъ", за неточное и медленное исполненіе указовъ Сената, за чрезмѣрную мягкость при назначеніи наказаній, за преступленія должности и пр. [1]). Такого же направленія продолжалъ держаться Сенатъ и въ первые годы царствованія Императора Николая I [2]), покуда не былъ изданъ новый по этому предмету законъ. Въ 1831 году въ Комитетѣ Министровъ были разсмотрѣны представленія министровъ юстиціи и финансовъ о неудобствахъ частаго опубликованія губернскихъ начальствъ. Комитетъ призналъ правильными сужденія министровъ, и согласно его „положенію" былъ данъ указъ Правительствующему Сенату 11 іюля 1831 года (составившій впослѣдствіи 462 ст. Учр. Сената въ Сводѣ законовъ 1832 года), которымъ установлены новыя правила для опубликованія мѣстныхъ учрежденій. Во-первыхъ, опубликованіе соединялось съ выговоромъ, или, иначе говоря, провинившемуся объявлялся выговоръ, который и опубликовывался печатными указами [3]); во-вторыхъ, на опубликованіе губернаторовъ и губернскихъ правленій Сенатъ долженъ былъ испрашивать Высочайшее соизволеніе и лишь въ отношеніи остальныхъ мѣстъ и лицъ „самъ могъ рѣшать опубликованіе".

Замѣтивъ въ какомъ-нибудь присутственномъ мѣстѣ большое накопленіе дѣлъ, Сенатъ нерѣдко назначалъ усиленныя занятія,— предписывалъ засѣдать и разбирать дѣла въ такіе часы, когда обыкновенно занятій не производилось. Иногда къ этой мѣрѣ прибѣгали и ревизовавшіе губерніи сенаторы, но освобожденіе отъ помянутыхъ занятій въ томъ и въ другомъ случаѣ производилось Сенатомъ по собственному усмотрѣнію или по представленію мѣстныхъ властей.

[1]) П. С. З., 1812 г., № 25088; 1818 г., №№ 27267, 27378; 1820 г., № 28395; 1824 г., №№ 29804, 30006; 1825 г., №№ 30312, 30422, 30529, 30582, 30599. и др.

[2]) 2 П. С. З., 1826 г., №№ 377, 500, 506.

[3]) См. 233, общ. учр. губ. упр., т. II, Св. зак., 1832 г.

Для охраны интересовъ казны и частныхъ лицъ, а равно для обезпеченія законности въ управленіи, имѣетъ весьма серьезное значеніе порядокъ возмѣщенія убытковъ, послѣдовавшихъ отъ неправильныхъ дѣйствій должностныхъ лицъ. Вышеупомянутый указъ 1831 года, говоря о губернаторахъ и губернскихъ присутственныхъ мѣстахъ, давалъ въ этомъ отношеніи совершенно категорическое постановленіе, въ сущности своей представлявшее подтвержденіе стараго порядка: „когда по обстоятельствамъ дѣла откроется, что какое либо губернское учрежденіе подлежитъ законному взысканію къ удовлетворенію казны или частныхъ лицъ, понесшихъ убытки отъ неправильныхъ его дѣйствій, то Правительствующій Сенатъ на опредѣленіе такого взысканія обязанъ по-прежнему испрашивать Высочайшее соизволеніе и потомъ налагать оное на виновныхъ, однако же безъ опубликованія и безъ внесенія того въ послужные списки".

V. Но нерѣдко до Сената доходили свѣдѣнія о такихъ неправильныхъ дѣйствіяхъ и злоупотребленіяхъ мѣстныхъ учрежденій, за которыя нельзя было уже ограничиться наложеніемъ дисциплинарныхъ взысканій, а приходилось возбуждать уголовное преслѣдованіе. Дѣла этого рода причиняли не мало непріятностей Сенату, такъ какъ назначеніе имъ формальнаго слѣдствія или преданіе суду неоднократно встрѣчали неодобреніе правительства, а требованіе объясненій, справокъ и необходимыхъ для привлеченія къ уголовной отвѣтственности дополнительныхъ свѣдѣній принималось часто за уловку къ промедленію дѣла. Неоднократно случалось, что доклады Сената о преданіи суду не получали необходимаго Высочайшаго утвержденія, и губернскіе чиновники, противъ которыхъ слѣдовало бы возбудить уголовное преслѣдованіе, отдѣлывались легкими дисциплинарными взысканіями.

VI. Чтобы покончить съ послѣдствіями надзора Сената за мѣстными учрежденіями, надо упомянуть еще объ одобреніяхъ и „похвалѣ", которыя объявлялъ имъ иногда Сенатъ за успѣшный ходъ дѣлъ и отсутствіе безпорядковъ и злоупотребленій [1]).

[1]) См. напримѣръ Арх. Сен., дѣло I деп., 1807 г., № 640.

V. Слабость и малая успѣшность надзора.

Знакомство съ положеніемъ присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, за которыми Сенатъ осуществлялъ надзоръ, съ предѣлами его власти и степенью самостоятельности дѣйствій, а равно со средствами и послѣдствіями надзора, приводитъ къ одному непремѣнному заключенію—надзоръ Сената за мѣстными учрежденіями не могъ быть силенъ и успѣшенъ. Такъ оно и было на самомъ дѣлѣ. Лица, стоявшія въ первой половинѣ XIX вѣка близко къ государственнымъ дѣламъ, почти единогласно свидѣтельствуютъ о слабости и малой успѣшности сенатскаго надзора и въ этомъ фактѣ видятъ одну изъ причинъ полнаго разстройства мѣстнаго управленія. Предсѣдатель Государственнаго Совѣта, князь Салтыковъ, въ своемъ письмѣ къ Императору Александру I, съ грустью замѣчаетъ, что „Правительственный Сенатъ, имѣя единый въ государственномъ учрежденіи обязанность наблюдать за точнымъ исполненіемъ повелѣній правительства, соблюдая одно токмо имя правительственнаго сословія, преимущественно занятъ ревизіей судныхъ дѣлъ“ [1]). По словамъ сенатора Сумарокова, „Сенатъ лишился своего достоинства, данныя ему привилегіи обычаями измѣнились, а чрезъ это послушаніе отъ судилищъ пресѣклось. Не внемлютъ уже учащаемымъ отъ него предписаніямъ... Начальники удерживаютъ указы, не исполняютъ оныхъ. Нѣтъ имъ наказанія; однимъ словомъ, Сенатъ, сей надежный руководитель въ государствѣ, сдѣлался какою-то непонятной инстанціей. Соблюдаются только формы, очищаются рапорты, номера безпрестанно умножаются, а по губерніямъ совершенный хаосъ“ [2]). По словамъ сенатора Ключарева: „...Народъ страждетъ отъ грабительствъ земскихъ исправниковъ, наживающихъ вскорѣ значащія имѣнія. Лихоимство сихъ піявицъ покровительствуется совѣтниками губернскихъ правленій, секретарями губернаторскими и губернаторами, оборочивающими хищниковъ и имъ во всемъ потворствую-

[1]) Арх. Собств. Его Велич. канцел., дѣло № 1035.
[2]) Щегловъ, Государственный Совѣтъ, стр. 902—903.

щими. Иногда отсылаются нѣкоторые въ уголовныя палаты, оставаясь неотрѣшенными отъ должности, но къ суду по нѣскольку лѣтъ не являются, платя большую подать, и всѣ напоминанія о высылкѣ ихъ остаются тщетными" [1]). „Невозможно видѣть безъ крайняго прискорбія", пишетъ помянутый выше князь Салтыковъ, „множества злоупотребленій по губерніямъ, открытыхъ посыланными въ оныя сенаторами", и въ другомъ мѣстѣ повторяетъ о „невѣроятныхъ" злоупотребленіяхъ и „лихоимствѣ въ высокой степени", обнаруженныхъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ. Подобнаго рода отзывы, которыхъ можно бы было привести еще не малое количество, съ полной очевидностью свидѣтельствуютъ о слабой и малой успѣшности надзора Сената за мѣстными учрежденіями. Къ этому же выводу приводитъ и изученіе сенатскаго дѣлопроизводства. Не только губернскія, но даже и уѣздныя учрежденія не боялись Сената и крайне медленно и небрежно исполняли его указы, несмотря на многочисленныя подтвержденія какъ отъ „экзекуторскихъ дѣлъ", такъ и отъ самого Сената; тѣ и другія, въ сущности говоря, мало приносили пользы и не столько содѣйствовали скорѣйшему исполненію указовъ Сената, сколько обременяли напрасной перепиской его канцелярію. Посылались такія подтвержденія въ огромномъ количествѣ. Такъ, отъ „экзекуторскихъ дѣлъ" 2-го отдѣленія VI департамента Сената послано подтвержденій (въ виду неисполненія указовъ Сената въ законный срокъ) въ 1849 г.—7.752; въ 1850 г.—7.435; въ 1851 г.—6.182; по VII департаменту такихъ подтвержденій было за 1849 г.—6.924; за 1850 г.—6.638; за 1851 г.—6.185. Подтвердительныхъ указовъ Сената было меньше, чѣмъ экзекуторскихъ подтвержденій, но все же каждый департаментъ, а иногда и отдѣленіе, ежегодно давали ихъ по тысячѣ и больше. Напримѣръ, по вышеназванному 2-му отдѣленію VI департамента состоялось такихъ указовъ за 1849 г.—1.324, за 1851 г.—1.465 и т. под. [2]). Сенатъ оказывался безсильнымъ заставить мѣстныя власти всегда его слушаться. Неисполненныхъ указовъ было много тысячъ [3]), несмотря на то, что и Государи иногда обращали на это вниманіе и приказывали на виновныхъ въ промедленіи налагать взысканія. Когда же Сенатъ требовалъ объясненій о причи-

[1]) Арх. Собств. Его Велич. канцел., № 1931.
[2]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1852 г., № 3311.
[3]) Въ 1852 г. по VII департаменту Сената такихъ указовъ 4.610.

нахъ, по которымъ остаются неисполненными его указы, то по году, по два не получалъ изъ губерній на это отвѣтовъ, и опять слѣдовали многократныя подтвержденія. Даже столичныя учрежденія, бывшія, такъ сказать, на глазахъ у Сената и обладавшія, сравнительно, лучшимъ личнымъ составомъ, и тѣ допускали крайнюю небрежность, а подчасъ и умышленное промедленіе въ исполненіи сенатскихъ указовъ. Многіе указы, особенно по такимъ дѣламъ, которыя могли служить къ удовлетворенію корыстныхъ видовъ провинціальныхъ чиновниковъ, оставались неисполненными долгіе годы, несмотря на 5—10 подтвержденій. Мало помогало дѣлу и вмѣшательство Верховной власти, если послѣдствіемъ его были лишь дисциплинарныя взысканія. Получивъ Высочайшій выговоръ или замѣчаніе, уѣздный судъ, палата или губернское правленіе находили снова достаточно отговорокъ для неисполненія сенатскаго указа; снова слѣдовали подтвержденія отъ Сената, а нерѣдко и новые Высочайшіе выговоры [1]).

Слабость надзора Сената, въ связи съ полной неудовлетворительностью надзора другихъ государственныхъ органовъ, приводили къ полному развалу мѣстнаго управленія и суда, въ которыхъ царили вопіющіе безпорядки и злоупотребленія. Небрежность, медленность, лихоимство, вымогательство, „забытые“ арестанты, годами томившіеся въ тюрьмѣ, недоборъ тысячъ рекрутъ, милліоны рублей въ недоимкахъ и едва ли не чаще за богатыми, чѣмъ за бѣдными, —вотъ картина дѣятельности мѣстныхъ учрежденій. Почти каждая ревизія, каждая попытка взглянуть, хотя бы бѣгло, на ходъ офиціальной губернской и уѣздной жизни открывали все новыя и новыя злоупотребленія, ясно свидѣтельствовавшія о полномъ безсиліи Сената водворить законность въ управленіи и судѣ. Всѣ провинціальные органы, начиная съ генералъ-губернаторовъ и кончая земскими исправниками и винными приставами, постоянно колебались между превышеніемъ и бездѣйствіемъ власти и нерѣдко совершенно произвольно распоряжались свободой, честью и имуществомъ населенія, сознавая полную свою безотвѣтственность, если не навсегда, то по крайней мѣрѣ до какого либо чрезвычайнаго слу-

---

[1]) М. А. М. Ю. Дѣла Сен. за XIX в. Вязка 1885, дѣла №№ 11 и 16; Арх. Сен., отчетъ мин. юст. за 1849 г.

чая въ родѣ проѣзда Государя или сенаторской ревизіи. Но эти случаи бывали сравнительно рѣдко и поэтому возможность ихъ не внушала особаго страха.

Разбираясь въ причинахъ слабости и малой успѣшности надзора Сената за мѣстными учрежденіями, нельзя не замѣтить ихъ многочисленности и крайняго разнообразія, но подробный анализъ названныхъ причинъ долженъ привести къ обсужденію организаціи Сената, его отношеній къ высшимъ государственнымъ учрежденіямъ и порядка дѣлопроизводства, каковые вопросы совершенно не совпадаютъ съ изучаемымъ въ этой главѣ предметомъ—исторіей надзора Сената за мѣстными правительственными учрежденіями. Въ виду сказаннаго надлежитъ ограничиться самыми бѣглыми замѣчаніями и указать лишь на 1) неудовлетворительность личнаго состава, 2) недостатокъ средствъ надзора, 3) тяжелый и сложный порядокъ дѣлопроизводства, 4) слабость предоставленной Сенату дисциплинарной власти, 5) недостаточно вліятельное его положеніе и, наконецъ, 6) состояніе русскаго общества первой половины XIX вѣка.

Врядъ-ли нужно распространяться о томъ, въ какой мѣрѣ зависитъ успѣшный ходъ дѣлъ даннаго учрежденія отъ подготовки и нравственныхъ свойствъ личнаго его состава. Если въ нравственномъ отношеніи сенаторы первой половины XIX в. были отнюдь не ниже своего вѣка и той среды, изъ которой ихъ брали, то подготовка ихъ оставляла желать весьма многаго. Сколько нибудь основательное знакомство съ канцелярскимъ дѣлопроизводствомъ подчиненныхъ Сенату мѣстъ и лицъ встрѣчалось далеко не часто, а солидныя юридическія познанія были рѣдкостью. Если къ этому прибавить, что наиболѣе дѣльные и по возрасту и здоровью способные еще къ работѣ сенаторы командировались на ревизіи, назначались на высшія государственныя должности, или приглашались въ составъ различныхъ комиссій и комитетовъ, то станетъ понятно, что дѣятельность Сената по надзору за мѣстными учрежденіями не могла не страдать отъ недостатковъ личнаго его состава. Далеко неблагополучно было и съ личнымъ составомъ оберъ-прокурорскаго надзора и сенатской канцеляріи. Оберъ-прокуроры назначались по большей части изъ молодыхъ людей лучшихъ фамилій и не обладали въ огромномъ большинствѣ случаевъ необходимыми для

ихъ дѣятельности свѣдѣніями; по выраженію И. И. Дмитріева они были болѣе опытны „въ снисканіи полезныхъ связей, нежели въ сенатскомъ дѣлопроизводствѣ". Въ оберъ-секретари попадали обыкновенно второстепенные канцелярскіе дѣльцы, и притомъ далеко не безупречной нравственности, которые нерѣдко изъ личныхъ видовъ задерживали и осложняли дѣла, а въ Сенатъ вносили столь обширныя (въ сотни и тысячи листовъ) и запутанныя записки, что разобраться въ нихъ сенаторамъ было очень трудно, а иногда прямо таки невозможно. Много этихъ любопытныхъ памятниковъ дореформеннаго канцелярскаго искусства сохранилось до настоящаго времени; ознакомленіе съ ними представляетъ изъ себя большой трудъ и приводитъ къ одному заключенію, что оберъ-секретари съ подчиненными имъ чиновниками по всѣмъ крупнымъ дѣламъ были въ большей степени хозяевами положенія, нежели сенаторы и оберъ-прокуроры.

Что касается недостатка средствъ надзора, сложности дѣлопроизводства и слабости предоставленной Сенату дисциплинарной власти, то на этихъ причинахъ врядъ-ли представляется надобность останавливаться, во-первыхъ, потому, что значеніе ихъ совершенно ясно и очевидно и, во-вторыхъ, потому, что о нихъ отчасти уже говорилось выше.

Къ главнѣйшимъ причинамъ слабости сенатскаго надзора надо отнести недостаточную его вліятельность, малое политическое значеніе. Быть можетъ до нѣкоторой степени въ этомъ былъ виноватъ и самъ Сенатъ, не всегда обладавшій достаточнымъ гражданскимъ мужествомъ и не умѣвшій должнымъ образомъ охранять свою независимость, но конечно гораздо большая вина падаетъ въ этомъ отношеніи на правительство, которое нѣсколько свысока смотрѣло на Сенатъ и не стѣснялось отмѣнять и измѣнять сенатскія рѣшенія; иногда оно находило нужнымъ побуждать Сенатъ къ строгости и поддерживать его значеніе какъ органа надзора, но чаще держалось противоположной политики и парализовало его дѣятельность. Отрицательное отношеніе правительственной среды съ теченіемъ времени усиливалось и уваженіе къ Сенату уменьшалось, такъ что къ серединѣ сороковыхъ годовъ довольно опредѣленно сложился руководящій взглядъ на Сенатъ, какъ на собраніе престарѣлыхъ чиновниковъ средняго ранга, не успѣвшихъ несмотря на продолжительную службу выдвинуться въ первые ряды гражданской или военной бюро-

кратіи и въ большинствѣ случаевъ мало пригодныхъ къ самостоятельной и отвѣтственной дѣятельности, для руководства которыми приставленъ министръ юстиціи со своими помощниками, оберъ-прокурорами. Понятно, такое отношеніе правительства содѣйствовало паденію авторитета Сената въ глазахъ мѣстныхъ властей и ослабляло значеніе его надзора. Но едва-ли не самой важной причиной слабости сенатскаго надзора за губернскими и уѣздными учрежденіями было неудовлетворительное положеніе того общества, среди котораго приходилось жить и дѣйствовать какъ Сенату, такъ и мѣстнымъ властямъ. По справедливому замѣчанію покойнаго историка права Ѳ. М. Дмитріева, бывшаго однимъ изъ видныхъ сенаторовъ I департамента въ концѣ XIX вѣка, „дѣятельный надзоръ за администраціей возможенъ только въ обществѣ вполнѣ самостоятельномъ при господствѣ гласности и сильнаго общественнаго мнѣнія". Когда-же нѣтъ этихъ необходимыхъ условій, то не только при плохой или посредственной организаціи надзора, но даже и при самой совершенной—не легко достигнуть „этого высшаго результата гражданской жизни" [1]).

Б. НАДЗОРЪ ЗА САМОУПРАВЛЕНІЕМЪ.

Правами самоуправленія въ большей или меньшей степени пользовались общества дворянскія, городскія, купеческія, мѣщанскія, ремесленныя, нѣкоторыя категоріи крестьянскихъ и инородческія. Юридическое положеніе названныхъ обществъ было далеко не одинаково; въ такой-же мѣрѣ были различны и отношенія ихъ къ Сенату, какъ органу надзора. Дворянскія собранія, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и предводители дворянства, находились подъ непосредственнымъ наблюденіемъ Сената, тогда какъ городскія думы стояли отъ него гораздо дальше, о дѣлахъ же крестьянскихъ или инородческихъ обществъ Сенату приходилось разсуждать лишь послѣ того, какъ они пройдутъ цѣлый рядъ инстанцій. Отсюда понятно, что наиболѣе часто занимался

[1]) Ѳ. М. Дмитріевъ, сочиненія, т. II, стр. 408—409.

Сенатъ вопросами, имѣющими отношеніе до дворянскихъ обществъ.

Привилегированное положеніе дворянскаго сословія заставляло многихъ стремиться всѣми способами войти въ его составъ, поэтому пріобрѣталъ особое значеніе надзоръ за правильностью внесенія фамилій въ дворянскія родословныя книги и вообще за всѣми дѣйствіями дворянскихъ обществъ по допущенію новыхъ членовъ въ свою среду. Сенату приходилось неоднократно подтверждать дворянскимъ собраніямъ о необходимости строгой провѣрки документовъ, представляемыхъ лицами, домогающимися внесенія ихъ родовъ въ названныя книги, давать разъясненія относительно доказательствъ принадлежности къ дворянскому состоянію и, вообще, постоянно наблюдать за чистотой состава дворянскихъ обществъ.

Затѣмъ Сенату приходилось постоянно наблюдать за законностью состава дворянскихъ собраній и разрѣшать возникавшіе по этому поводу вопросы; такъ, напримѣръ, его разъясненіемъ было установлено право лицъ, присужденныхъ къ мелкимъ взысканіямъ (какъ выговору и денежному штрафу), участвовать въ выборахъ и быть избираемыми [1]).

Но главнѣйшей обязанностью Сената въ сферѣ надзора за дворянскимъ самоуправленіемъ было наблюденіе за правильностью выборовъ на различныя должности, производившихся дворянскими собраніями. Это заключеніе является прямымъ выводомъ изъ Учрежденія Правительствующаго Сената, въ которомъ, перечисляя предметы вѣдомства I департамента, законодатель нашелъ нужнымъ особо указать на „охраненіе порядка выборовъ“. Правда, тутъ говорится не объ одномъ дворянствѣ, а вообще „о выборахъ къ должностямъ, разнымъ государственнымъ состояніямъ предоставленнымъ“ [2]), но это нисколько не мѣняетъ дѣла. Важное значеніе указанной обязанности становится совершенно понятно, если мы припомнимъ, что введенное въ царствованіе Императрицы Екатерины II дворянское самоуправленіе должно было служить, главнымъ образомъ, государственнымъ цѣлямъ—въ сущности говоря это было преобразованіе обязательной военной службы дворянскаго сословія въ обязательную же гражданскую службу по

---

[1]) П. С. З., 1815 г., № 26016.

[2]) Ст. 277, Учр. Сената т. I, Св. закон., 1832 г., ст. 29, Учр. Сената, 1842 и 1857 г.г.

мѣстнымъ учрежденіямъ, согласно измѣнившимся потребностямъ времени. Главной задачей дворянскаго самоуправленія по мысли законодателя было поставлять чиновниковъ въ судебныя и полицейскія учрежденія. На дворянствѣ по-прежнему лежало тягло, но лишь въ видоизмѣненномъ видѣ [1]). Само собою разумѣется, что для центральнаго правительства было далеко не безразлично, какъ выполняетъ помѣстное дворянство возложенную на него обязанность, какъ несетъ оно порученную ему службу. Исходя изъ государственнаго значенія дворянскихъ выборовъ, Сенатъ считалъ присутствіе на нихъ для дворянъ обязательнымъ и когда отсутствующихъ было слишкомъ много, то онъ дѣлалъ имъ замѣчаніе съ подтвержденіемъ, чтобы они впредь отъ явки не уклонялись, а, при невозможности прибыть на дворянское собраніе, доставляли бы отзывы о причинахъ ихъ отсутствія [2]).

Не мало доходило до Сената дѣлъ о различныхъ неправильностяхъ и безпорядкахъ во время производства выборовъ. Эти безпорядки были въ началѣ XIX вѣка настолько часты, что на нихъ обратилъ вниманіе Императоръ Александръ I, поручившій министрамъ внутреннихъ дѣлъ и полиціи войти въ особое обсужденіе указаннаго явленія и составить новыя правила для дворянскихъ выборовъ. Но причина безпорядковъ заключалась не въ недостаткѣ постановленій закона, а въ малой культурности главной массы дворянскаго сословія въ связи съ интригами богатыхъ помѣщиковъ и не всегда корректнымъ отношеніемъ къ дворянскимъ собраніямъ со стороны губернаторовъ и генералъ-губернаторовъ. Казалось бы самымъ простымъ и въ то же время наиболѣе дѣйствительнымъ средствомъ борьбы съ подобнаго рода безпорядками была бы отмѣна произведенныхъ собраніемъ выборовъ, но Сенатъ сравнительно рѣдко прибѣгалъ къ этой мѣрѣ, а ограничивался въ большинствѣ случаевъ указаніями и разъясненіями на будущее время [3]), или наложеніемъ взысканій какъ на участвовавшихъ въ безпорядкахъ лицъ, такъ и на лицъ, не принявшихъ надлежащихъ мѣръ къ ихъ прекращенію. Назначеніе новыхъ выборовъ въ случаѣ отмѣны тѣхъ, при которыхъ произошли безпорядки, представлялось, повидимому, Сенату крайне

[1]) Ср. Романовичъ-Словатинскій, „Дворянство въ Россіи", стр. 491 и В. Фуксъ, „Судъ и полиція", стр. 16.

[2]) Арх. Сената, дѣло М. Ю. 1817 г., № 120.

[3]) См., напримѣръ, П. С. З., 1805 г., № 27812.

нежелательнымъ и затруднительнымъ; быть можетъ отчасти въ этомъ отношеніи Сенатъ и былъ правъ, принимая во вниманіе обширность губерній и плохое состояніе дорогъ, которыя дѣлали весьма нелегкой лишнюю поѣздку въ губернскій городъ. Такъ или иначе, но онъ оставлялъ въ силѣ и тѣ выборы, которые самъ же признавалъ произведенными неправильно, для чего и подыскивалъ, за отсутствіемъ юридическихъ основаній, различные мотивы удобства и цѣлесообразности [1]).

Только какія-нибудь совсѣмъ особенныя обстоятельства (обстановки выборовъ или ихъ результатовъ) заставляли Сенатъ отказаться отъ такой политики и отмѣнять выборы. Такъ, напримѣръ, въ Коротоякскомъ уѣздѣ Воронежской губерніи три брата Колесниковы были одновременно выбраны: одинъ въ предводители дворянства, другой уѣзднымъ судьей и третій земскимъ исправникомъ; Сенатъ призналъ, что „таковое собраніе лицъ въ присутственныхъ мѣстахъ, узами родства соединенныхъ, представляетъ разныя неудобства для точнаго и безпрепятственнаго отправленія дѣлъ по службѣ“ и указомъ 22 мая 1828 года двухъ Колесниковыхъ уволилъ отъ должностей.

Значительно меньшую роль, чѣмъ наблюденіе за выборами, игралъ надзоръ Сената за службою должностныхъ лицъ дворянскаго самоуправленія. Тутъ Сенату, главнымъ образомъ, приходилось регулировать отношенія между названными лицами и входить въ разсмотрѣніе правильности ихъ дѣйствій или разъяснять условія избранія на ту или иную должность. Конечно, наибольшее вниманіе Сената привлекали къ себѣ губернскіе и уѣздные предводители дворянства, какъ въ силу ихъ положенія, такъ и потому, что отношенія между ними не были точно регламентированы закономъ; это послѣднее обстоятельство было причиной неоднократнаго возникновенія между ними треній и недоразумѣній, требовавшихъ авторитетнаго разъясненія. Губернскіе предводители дворянства нерѣдко обнаруживали наклонность къ расширенію предоставлен-

[1]) Такъ, напримѣръ, когда на дворянскихъ выборахъ по Раненбургскому уѣзду воспользовались голосами нѣкоторыя лица, имѣнія которыхъ, за неплатежъ процентовъ опекунскому совѣту, были взяты въ опеку, и которыя, поэтому, не имѣли права на участіе въ выборахъ, то Сенатъ все же означенные выборы не отмѣнилъ на томъ основаніи, что трехлѣтіе скоро кончается и, такимъ образомъ, скоро прекратятся полномочія неправильно выбранныхъ лицъ, губернатору же сдѣлано указаніе впредь не утверждать въ должностяхъ тѣхъ дворянъ, которые будутъ избираемы съ подобнаго рода нарушеніями закона (Арх. Сен., дѣло I деп., 1848 г., № 75).

ныхъ имъ закономъ правъ на счетъ уѣздныхъ предводителей, стремясь стать въ начальническое къ нимъ положеніе, но такія поползновенія не встрѣчали сочувствія Сената и правительства и можно догадываться почему; во-первыхъ, очевидно боялись усиленія власти и вліянія губернскаго предводителя и не хотѣли приблизить его по значенію къ представителю высшей правительственной власти —губернатору и во-вторыхъ, въ подчиненіи уѣздныхъ предводителей дворянства губернскому видѣли шагъ къ сплоченію помѣстнаго дворянства, при которомъ оно пріобрѣло бы, можетъ быть, достаточно силъ и смѣлости, чтобы становиться въ оппозицію правительству. Но каковы бы ни были причины такой практики, фактъ остается въ своей силѣ, Сенатъ крайне ревностно охраняетъ уѣздныхъ предводителей отъ губернскихъ, постоянно повторяя, что и тѣ и другіе находятся въ равномъ положеніи. Для примѣра можно привести два, послѣдовавшихъ по этому вопросу, сенатскихъ указа. Смоленскому губернскому предводителю дворянства Лесли дворянинъ Карабановъ жаловался на несправедливыя въ отношеніи него дѣйствія вяземскаго уѣзднаго предводителя. Лесли принялъ эту жалобу къ своему разсмотрѣнію. Признавая таковое дѣйствіе его неправильнымъ, военный губернаторъ вошелъ по означенному предмету съ рапортомъ въ Сенатъ, который, разсмотрѣвъ это дѣло, поручилъ Смоленскому губернскому правленію призвать Лесли и строго запретить ему принимать жалобы на дворянъ „а кольми паче на избраннаго ими уѣзднаго предводителя“ и внушить ему, „что уѣздные предводители по обязанностямъ своимъ содѣйствуютъ наравнѣ съ нимъ (губернскимъ) во всемъ, относящемся до общей пользы дворянъ, каждый по своему уѣзду исполняетъ порученія начальства и отвѣтствуетъ за себя безъ посредства губернскаго предводителя...“. Этому указу Сенатъ придалъ руководящій характеръ, разославъ его во всѣ губернскія правленія для сообщенія губернскимъ предводителямъ дворянства [1]).

По одному дѣлу, производившемуся въ Министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, возникъ вопросъ, могутъ-ли губернскіе предводители аттестовать уѣздныхъ. Министръ обратился за разъясненіемъ къ Сенату, который высказался въ отрицательномъ смыслѣ, такъ какъ „на основаніи 123 ст. IX т. Св. зак. уѣздные

[1]) П. С. З., 1808 г., № 23128.

предводители вообще не состоятъ въ подчиненіи губернскому и взаимныя ихъ между собою сношенія поставляются въ одинаковой степени" [1]).

Кромѣ выборовъ на различныя должности дворянскія собранія вѣдали и другія дѣла, главнѣйшія изъ которыхъ суть обложеніе дворянскихъ имуществъ и расходованіе полученныхъ суммъ, (т. е. вопросы, относящіеся до такъ называемыхъ дворянскихъ складокъ) и исключеніе изъ своей среды порочныхъ членовъ. Постановленія дворянскихъ собраній по такого рода дѣламъ, какъ и вообще по всѣмъ предметамъ ихъ вѣдомства, подлежали надзору Сената какъ въ отношеніи законности ихъ существа, такъ и по вопросу о соблюденіи собраніемъ при ихъ составленіи надлежащихъ формъ. Только впослѣдствіи надзоръ Сената въ отношеніи нѣкоторыхъ дѣлъ уменьшился въ своемъ объемѣ и былъ ограниченъ вторымъ изъ указанныхъ видовъ. Усмотрѣніе Сенатомъ неправильностей приводило или къ отмѣнѣ постановленія, или къ разъясненію или наложенію взысканія на лицъ, руководящихъ дѣйствіями собраній, причемъ здѣсь Сенатъ прибѣгалъ къ отмѣнѣ значительно чаще, чѣмъ по дѣламъ о неправильныхъ выборахъ, такъ какъ уничтоженіе имъ постановленія дворянскаго собранія не обусловливало необходимости новаго его созыва, а снимало лишь данный вопросъ съ очереди или отлагало разрѣшеніе его до слѣдующаго собранія.

Если съ точки зрѣнія государственной наибольшее значеніе имѣлъ надзоръ Сената за выборами, то съ точки зрѣнія самого дворянства первое мѣсто принадлежало обязанности Сената по разбору часто возникавшихъ столкновеній между администраціей и должностными лицами дворянскаго самоуправленія. Губернаторы и губернскія правленія относились свысока къ органамъ дворянскаго самоуправленія и всячески стремились наложить на нихъ свою руку. Такой взглядъ отражался прежде всего на характерѣ происходившей между ними переписки. По словамъ одного изъ авторитетныхъ наблюдателей мѣстной жизни въ царствованіе Александра I, „дворянство въ лицѣ своихъ предводителей крайне оскорбляется и унижается неприличнымъ и неучтивымъ тономъ переписки губернскихъ правленій, не имѣющей иногда ни основанія, ни благопристойности и единствен-

[1]) Арх. Сен., опред. I департ., 1836 г., № 3069; ср. также П. С. З., 1824 г., № 30104.

но для подчиненія ихъ изобрѣтаемой“ [1]). Но представители дворянства и въ особенности губернскіе его предводители далеко не всегда были склонны терпѣть такое отношеніе губернскихъ властей. Изъ-за порядка сношеній неоднократно возникали между ними столкновенія, доходившія до разсмотрѣнія Сената. Губернскія правленія желали сноситься указами, а губернскіе предводители считали, что такая форма сношеній нарушаетъ права дворянства. Любопытный по этому поводу эпизодъ разыгрался въ Слободско-Украинской губерніи. Когда губернское правленіе послало нѣсколько указовъ дворянскому депутатскому собранію и губернскому предводителю дворянства Донцу-Захаржевскому, то тотъ не только оставилъ эти указы безъ отвѣта, но даже не сталъ ихъ распечатывать. Возникло дѣло, при разсмотрѣніи котораго I департаментъ Сената принялъ сторону губернскаго правленія, а дѣйствія губернскаго предводителя нашелъ неправильными. Тогда на опредѣленіе I департамента Донецъ-Захаржевскій подалъ всеподданнѣйшую жалобу Государю, написанную кратко, ясно и съ большимъ достоинствомъ, въ которой справедливо замѣчаетъ, что если губернскія правленія съ палатами и приказомъ общественнаго призрѣнія „сносятся“ (т. е. переписываются отношеніями) и не посылаютъ указовъ чинамъ и службамъ почтовой, духовной и военной „то тѣмъ менѣе властны“ они надъ дворянскими учрежденіями. „Дозволеніе дворянству дѣлать представленія о нуждахъ и пользахъ общественныхъ, чинъ избираемыхъ иногда въ предводители лицъ и самое существо дворянскихъ собраній, все сіе несвойственно подчиненію указамъ губернскихъ правленій и не предписано въ Грамотѣ, дворянству жалованной“. Въ заключеніе Донецъ-Захаржевскій прибавляетъ, что конечно существующее положеніе дворянскихъ учрежденій можетъ быть измѣнено, какъ и вообще вся Жалованная дворянству грамота, но для этого необходима опредѣленно выраженная воля Государя. Жалоба достигла ближайшей своей цѣли—состоялось Высочайшее повелѣніе о внесеніи ея на разсмотрѣніе Общаго собранія первыхъ трехъ и Межевого департаментовъ Сената, которое взглянуло на это дѣло совсѣмъ не такъ, какъ I департаментъ и совершенно опредѣленно высказалось въ благопріятномъ для

[1]) Арх. Собств. Е. И. В. канцел., № 1931, записка сенатора Ключарева.

достоинства и независимости губернскихъ дворянскихъ учрежденій смыслѣ. Закончилась эта исторія Высочайшимъ указомъ, категорически воспрещавшимъ губернскимъ правленіямъ и другимъ губернскимъ мѣстамъ посылать указы губернскому предводителю и дворянскимъ депутатскимъ собраніямъ. При этомъ интересно замѣтить, что значительная часть мотивовъ помянутаго Высочайшаго указа была взята изъ жалобы Донца-Захаржевскаго [1]). Недостатокъ уваженія со стороны губернскихъ правленій и губернаторовъ къ дворянскимъ учрежденіямъ, приводилъ къ тому, что и другія должностныя лица обнаруживали неоснованныя на законѣ притязанія къ умаленію ихъ престижа и власти. Такъ губернскіе прокуроры неоднократно домогались, чтобы дворянскія собранія доводили до ихъ свѣдѣнія о всѣхъ своихъ постановленіяхъ, но Сенатъ каждый разъ признавалъ такое домогательство неосновательнымъ и разъяснялъ прокурорамъ, что они имѣютъ лишь право въ нужныхъ случаяхъ требовать подлежащихъ свѣдѣній отъ дворянскихъ учрежденій [2]).

Если провинціальныя должностныя лица мало стѣснялись съ губернскими дворянскими учрежденіями и предводителями, то не трудно себѣ представить, какъ они обращались съ уѣздными. Наиболѣе распространенный въ средѣ губернской администраціи взглядъ на уѣздныхъ предводителей дворянства былъ какъ на чиновниковъ ей подчиненныхъ, которымъ можно было давать самыя разнообразныя порученія и въ любое время командировать по своему усмотрѣнію по всякаго рода дѣламъ. По словамъ нѣсколькихъ сенатскихъ указовъ на уѣздныхъ предводителей и маршаловъ губернскими властями „возлагаются комиссіи, съ ихъ обязанностью, предписанною въ Жалованной грамотѣ, вовсе несообразныя“, вслѣдствіе чего Сенатъ не разъ указывалъ на неправильность такихъ распоряженій. Но многія губернскія правленія считали своими подчиненными не только выбираемыхъ собраніями должностныхъ лицъ, но всѣхъ дворянъ вообще, хотя-бы и не состоящихъ на службѣ, и Сенату приходилось защищать ихъ отъ такого рода притязаній. До чего губернскія правленія распоряжались неслужащими дворянами свидѣтельствуетъ слѣдующій фактъ: въ Симбирской

---

[1]) Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1803 г., № 7.
[2]) 2 П. С. З., 1827 г., № 960.

губ. былъ преданъ суду мѣщанинъ Кафтанниковъ, управлявшій фабрикой купца Пчелина; тогда губернское правленіе предписало одному неслужащему дворянину, совмѣстно съ однимъ купцомъ, надзирать сообща за помянутой фабрикой. Къ счастію для дворянина за него вступился губернскій предводитель, обратившійся по этому поводу съ жалобой къ министру внутреннихъ дѣлъ, а этотъ послѣдній передалъ возникшее дѣло на разсмотрѣніе Сената. Конечно, Сенатъ нашелъ распоряженіе губернскаго правленія совершенно неправильнымъ, а данное дворянину назначеніе неприличнымъ [1]). Не стѣсняясь распоряжаться по своему усмотрѣнію служащими и даже неслужащими дворянами, губернское начальство также мало стѣснялось удалять отъ должностей „по своей волѣ въ противность Жалованной дворянству грамоты" избираемыхъ дворянами лицъ. Это было весьма обычное явленіе, на которое неоднократно жаловались губернскіе предводители дворянства; одинъ изъ нихъ, предлагая различныя мѣры къ его устраненію, находилъ нужнымъ установить, чтобы подобныя увольненія отъ службы производились съ согласія дворянскаго собранія. Понятно, министръ внутреннихъ дѣлъ съ этимъ не соглашался и предлагалъ создать такой порядокъ, чтобы губернскія правленія лишь извѣщали губернскихъ предводителей о каждомъ случаѣ удаленія дворянина отъ должности. Сенатъ иначе взглянулъ на дѣло и, ссылаясь на прежнюю свою практику, категорически разъяснилъ, что служащіе по выборамъ дворянства чиновники „не могутъ безъ предосужденія быть удаляемы отъ должностей. Въ случаѣ просьбъ ихъ не иначе увольнять, какъ по точномъ освидѣтельствованіи и удостовѣреніи, что они за болѣзнями дѣйствительно не въ состояніи продолжать службы; безъ сего же никого изъ нихъ ни подъ какимъ предлогомъ не перемѣнять другими" [2]).

Изъ сказаннаго видно, что губернскія власти постоянно стремились наложить свою руку какъ на дворянское общество въ его цѣломъ, такъ и на отдѣльныхъ его членовъ, но Сенатъ былъ имъ преградой. Осуществляя надзоръ за дворянскимъ самоуправленіемъ и за губернскими правительственными учрежденіями, онъ часто являлся защитникомъ перваго отъ посяга-

---

[1]) П. С. З., 1820 г. № 28368.
[2]) П. С. З., № 23538.

тельствъ вторыхъ. Но не легко было дворянамъ охранять свои права отъ администраціи, иногда они много должны были претерпѣть раньше, чѣмъ дѣло ихъ приходило къ концу и разрѣшалось въ ихъ пользу Сенатомъ [1]).

Чтобы покончить съ надзоромъ Сената за дворянскимъ самоуправленіемъ, надо указать еще на порядокъ возбужденія уголовнаго преслѣдованія и наложенія дисциплинарныхъ взысканій на дворянскихъ должностныхъ лицъ. Губернскія правленія и въ этомъ отношеніи стремились къ расширенію своей власти, и прежде всего по отношенію предводителей дворянства, но Сенатъ и тутъ былъ имъ преградой. Цѣлымъ рядомъ своихъ указовъ онъ совершенно опредѣленно разъяснилъ губернскимъ правленіямъ, что право наложенія на предводителей дисциплинарныхъ взысканій и преданіе ихъ суду принадлежитъ только ему [2]).

Эта практика была одобрена законодателемъ и составила норму, дѣйствующую и по настоящее время.

Городскія общественныя учрежденія не были поставлены закономъ въ прямыя и непосредственныя отношенія къ Сенату, только въ случаѣ наложенія на городъ противозаконныхъ податей, службъ и тягостей шестигласная дума имѣла право представлять объ этомъ Сенату непосредственно [3]). Это постановленіе закона было далеко не лишнимъ, такъ какъ дѣйствительно бывали случаи произвольнаго установленія губернаторами новыхъ налоговъ [4]).

---

[1]) Для примѣра можно привести любопытное дѣло могилевскаго губернскаго маршала Слежановскаго. Въ Могилевской губ. были произведены дворянскіе выборы, которыми остались очень недовольны губернаторъ и прокуроръ. Сенатъ отмѣнилъ эти выборы, между прочимъ, по тому основанію, что чины нѣкоторыхъ дворянъ не соотвѣтствуютъ тѣмъ почетнымъ должностямъ, на которыя они избраны. При вторыхъ выборахъ снова возникли неудовольствія, губернаторъ обвинялъ маршала Слежановскаго въ неправильныхъ дѣйствіяхъ, вслѣдствіе чего надъ нимъ было назначено слѣдствіе. Дѣло долго тянулось и наконецъ рѣшеніемъ Общаго собранія Сената Слежановскій былъ признанъ совершенно невиннымъ. Большинство сенаторовъ полагало справедливымъ предоставить ему право отыскивать убытки съ губернатора и прокурора, изъ за доносовъ которыхъ онъ напрасно былъ подъ судомъ, но министръ юстиціи съ этимъ не согласился и сенаторамъ пришлось отказаться отъ своего благого намѣренія предоставить компенсацію невинно опороченному человѣку (Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1806 г., № 48).

[2]) П. С. З., 1825 г., № 30502; 2 П. С. З., 1829 г., № 2722 и 1830 г., № 3523.

[3]) Ст. 885, учр. властей и мѣстъ город. упр., т. II, Св. зак. 1832 г.; ст. 3909, т. II, Св. зак. 1842 г.

[4]) „Купечество отягощено въ нѣкоторыхъ губерніяхъ отъ губернаторовъ незаконными сборами, на прихоти совсѣмъ безполезныя, а градскіе головы, буде осмѣливаются пред-

Жалобы на городскія думы (общую и шестигласную) должны были приноситься въ губернское правленіе [1]), и лишь въ случаѣ неудовлетворенія ихъ, возникшія такимъ образомъ дѣла могли восходить на разсмотрѣніе Сената, но уже по жалобамъ на губернскія правленія. Итакъ въ этомъ отношеніи городскія общественныя учрежденія были вполнѣ сравнены съ низшими правительственными мѣстами. Губернскія правленія смотрѣли на тѣ и другія совершенно одинаково и для этого имѣли достаточное законное основаніе и вполнѣ благопріятную фактическую обстановку.

Такой порядокъ вещей мало содѣйствовалъ укрѣпленію основъ городского самоуправленія и развитію самодѣятельности думъ, муниципальная жизнь не развивалась, и города оставались въ первобытномъ состояніи. Правительство не могло не замѣтить этого явленія, и поэтому при составленіи для Петербурга Городоваго положенія 1846 г., введеннаго впослѣдствіи съ нѣкоторыми измѣненіями въ Москвѣ и Одессѣ, оно позаботилось о самостоятельности городскихъ общественныхъ учрежденій; распорядительная дума была поставлена въ равное губернскому правленію положеніе и въ „общемъ порядкѣ“ подчинена непосредственно Сенату [2]).

Хотя созданныя Жалованной грамотой 1785 г. городскія общественныя учрежденія были поставлены далеко отъ Сената, но все же ему приходилось разрѣшать не малое количество дѣлъ, до нихъ относящихся: тутъ были и вопросы о правѣ участвовать въ городскихъ выборахъ [3]), и случаи защиты отдѣльныхъ членовъ городскихъ обществъ отъ неправильнаго наложенія на нихъ городскихъ службъ, и жалобы на администрацію, которая не довольствовалась подчиненіемъ городскихъ общественныхъ учрежденій, а стремилась нерѣдко къ полному ихъ порабощенію и мн. др.

ставлять невозможности, бываютъ гонимы публично, словами оскорбляемы и доводимы до безмолвнаго во всемъ исполненія (Изъ записки сенатора Ключарева; Арх. Собств. Е. И. В. канц., № 1931).

[1]) Ibid., ст. 888; ср. также П. С. З., 1805 г., № 21951.

[2]) Дитятинъ, Наше городское самоуправленіе, стр. 17.

[3]) См., напримѣръ, ст. 932 Уст. о службѣ по выбор., т. III, Св. зак. 1832 г.: когда кто либо изъ лицъ, принадлежащихъ къ городскимъ обществамъ будетъ прощенъ по манифесту прежде, нежели дѣло о немъ будетъ рѣшено уголовной палатой, то губернское правленіе, удостовѣрясь, кто и почему былъ преданъ суду, представляетъ со мнѣніемъ своимъ о возможности допустить данное лицо къ выборамъ Сенату и ждетъ отъ него распоряженія.

Въ отношеніи права на участіе въ городскихъ выборахъ Сенатъ повидимому стремился точно придерживаться Жалованной грамоты, и всѣ домогательства, клонившіяся къ нарушенію буквальнаго или общаго ея смысла, въ особенности по отношенію къ ограниченію избирательныхъ правъ, онъ обыкновенно отвергалъ.

Интересной иллюстраціей приведеннаго положенія можетъ быть слѣдующее дѣло. Въ 1830-хъ годахъ петербургскому городскому головѣ, въ виду приближенія городскихъ выборовъ, было поручено по поводу ихъ представить свои соображенія. Во исполненіе этого онъ вошелъ съ представленіемъ, въ которомъ предлагалъ рядъ измѣненій дѣйствующаго законодательства, въ томъ числѣ: 1) установленіе порядка, чтобы въ петербургскіе городскіе головы были избираемы лишь купцы, владѣющіе имуществомъ, оцѣненнымъ не менѣе какъ въ сто тысячъ рублей, 2) лишеніе избирательныхъ правъ духоборцевъ, молоканъ, скопцовъ и послѣдователей другихъ ересей. Министерство внутреннихъ дѣлъ направило эти соображенія въ Сенатъ, который отнесся къ нимъ весьма критически и призналъ, что они прямо нарушаютъ точный смыслъ Жалованной грамоты городамъ и поэтому отнюдь не заслуживаютъ уваженія [1]).

Положеніе выборныхъ лицъ городского общественнаго управленія было столь же мало привлекательно въ первой половинѣ XIX вѣка, какъ и въ XVII и XVIII вѣкахъ, поэтому общее стремленіе зажиточныхъ горожанъ было бѣжать отъ городскихъ выборовъ и всячески уклоняться отъ общественной службы; въ особенно сильной степени это явленіе наблюдается по небольшимъ городамъ, гдѣ администрація была своевольнѣе, чѣмъ въ крупныхъ центрахъ, и поэтому подчиненіе ей оказывалось наиболѣе тягостнымъ. Уклоненіе состоятельныхъ городскихъ обывателей отъ выборныхъ должностей крайне затрудняло и раздражало городскіе міры и вынуждало ихъ подчасъ выходить за предѣлы предоставленной имъ власти при отысканіи необходимыхъ кандидатовъ и выбирать такихъ лицъ, которыя служить по городскимъ выборамъ не были обязаны. И вотъ незаконно избранные граждане обыкновенно настойчиво домогаются освобожденія отъ возложенныхъ на нихъ обязанностей; возник-

[1]) Арх. Сен., опредѣл. I департ., 1836 г., № 729; тамъ же дѣло I департ., 1848 г., № 67, гдѣ Сенатъ далъ, повидимому подъ вліяніемъ Министерства внутреннихъ дѣлъ, ограничительное разъясненіе.

шія такимъ образомъ дѣла восходятъ на разсмотрѣніе Сената, который и выступаетъ на защиту отдѣльныхъ лицъ отъ неправильнаго назначенія на городскую общественную службу [1]).

Изученіе подобнаго рода дѣлъ приводитъ прежде всего къ одному заключенію: надо было имѣть много мужества и энергіи, чтобы для защиты своего права вступить въ борьбу съ городскимъ обществомъ и въ особенности съ утверждавшей его выборы губернской администраціей. Но находились люди, которые не боялись этихъ препятствій и обнаруживали настойчивость въ защитѣ своего права, рѣдкую и въ наше время.

Сынъ романова-борисоглѣбскаго купца Струшкова—Михаилъ, былъ избранъ городскимъ обществомъ въ цѣновщики, но вступить въ эту должность отказался, ссылаясь на то, что ему не позволяетъ отецъ и что онъ не имѣетъ своей собственности. Губернское правленіе, по полученіи о томъ донесенія, предписало городской думѣ, въ случаѣ непринятія ею въ уваженіе объясненій Струшкова, „отнести“ поступокъ его на опредѣленіе городового магистрата. Дума признала объясненія Струшкова неуважительными. Между тѣмъ отецъ Струшкова подалъ въ губернское правленіе прошеніе объ освобожденіи его сына отъ должности цѣновщика и о выдачѣ ему паспорта для выѣзда по торговымъ дѣламъ въ другіе города; губернское правленіе отказало и поручило городничему понудить Струшкова-отца дать разрѣшеніе сыну, а Струшкова-сына—принять должность цѣновщика. Послѣ понужденія Струшковъ-отецъ заявилъ, что онъ разрѣшаетъ сыну вступить въ названную должность, но по неимѣнію средствъ содержать его съ этихъ поръ не будетъ, а Струшковъ-сынъ заявилъ, что онъ не можетъ вступить въ должность, такъ какъ ему нечѣмъ содержать себя, ибо теперь онъ зарабатываетъ пропитаніе разъѣздами по разнымъ дѣламъ въ другіе города, отъ чего долженъ будетъ отказаться. Оба Струшкова жаловались Сенату, а въ это время состоялось еще одно „понужденіе“ и, наконецъ, Струшковъ-сынъ вступилъ въ исполненіе должности цѣновщика. Разсмотрѣвъ возникшее дѣло, Сенатъ нашелъ, что Струшковъ совершенно неправильно избранъ въ цѣновщики, ибо не отдѣленъ отъ отца и не имѣетъ никакой недвижимой собственности, поэтому Ярославскому губернскому правленію было предписано уда-

[1]) См., напримѣръ, Арх. Сен., опред. I департ., 1837 г., № 1582.

лить его отъ названной должности. Вотъ какъ трудно было уклониться отъ обязанности, которая вовсе не лежала на данномъ лицѣ, но которую „міръ“ и администрація хотѣли на него наложить.

Въ приведенномъ случаѣ администрація только „понуждала“ ко вступленію въ должность, но иногда она дѣйствовала рѣшительнѣе. Такъ, купецъ Щербаковъ былъ преданъ суду военнымъ губернаторомъ за отказъ вступить въ должность члена сальянской опеки, хотя къ принятію таковой онъ отнюдь не былъ обязанъ закономъ. Въ виду чего Сенатъ и призналъ означенный отказъ совершенно правильнымъ и распоряженіе военнаго губернатора отмѣнилъ [1]).

Въ Сводѣ законовъ имѣлась статья [2]), которая предписывала замѣщать всѣ должности по городскимъ выборамъ преимущественно изъ лицъ, живущихъ на мѣстѣ, „кои бываютъ неотлучны по торгу и промыслу“. Само собою разумѣется, что она служила основаніемъ для многихъ купцовъ домогаться освобожденія отъ общественной службы; Сенатъ къ этимъ домогательствамъ относился снисходительно и весьма часто ихъ удовлетворялъ. Такое отношеніе проистекало не столько отъ заботливаго попеченія о развитіи торговли и промышленности, сколько отъ стремленія охранить интересы казны. Поэтому отъ выборныхъ городскихъ должностей освобождались обыкновенно лица, взявшія казенные подряды и поставки или винные откупа, которыя въ своихъ жалобахъ Сенату весьма недвусмысленно указывали, что, въ случаѣ оставленія ихъ на общественной службѣ, они не въ состояніи будутъ выполнить принятыя ими на себя обязательства, и казна отъ этого понесетъ большіе убытки [3]). Но бывали на общемъ фонѣ уклоненія отъ выборной службы по городамъ нерѣдко и исключенія. Нѣкоторыя лица, по тѣмъ или инымъ основаніямъ, упорно домогались избранія на должности (въ особенности въ городскіе головы), и если губернскія правленія отказывали имъ въ утвержденіи, то они жаловались Сенату, который входилъ обыкновенно въ разсмотрѣніе и оцѣнку причинъ этого отказа и, когда признавалъ ихъ незаконными, поручалъ губернскому правленію немедленно утвер-

[1]) Арх. Сен., опредѣленія I департ., 1837 г., №№ 4796 и 4798.
[2]) 330 ст., т. III, Св. зак. 1842 г.
[3]) Арх. Сен., дѣло I департ., 1848 г., № 86.

дить просителя въ должности и допустить къ исполненію возложенныхъ по ней обязанностей [1]).

Вотъ одинъ изъ видовъ защиты отъ администраціи, которую оказывалъ Сенатъ членамъ городскихъ обществъ. Выше уже упоминалось о стремленіи губернскихъ властей полновластно распоряжаться должностными лицами городского самоуправленія. Въ большинствѣ случаевъ этимъ послѣднимъ, во время отправленія выборной службы, оставалось лишь безмолвно подчиняться, такъ какъ положеніе ихъ было слишкомъ неравное, но иногда они отваживались жаловаться Сенату, и тотъ выступалъ на защиту ихъ отъ незаконныхъ притязаній губернаторовъ и губернскихъ правленій [2]).

Затѣмъ на разсмотрѣніе Сената восходили неоднократно различныя дѣла, относящіяся до городскихъ доходовъ и расходовъ и провѣрки ихъ правильности [3]), при разсмотрѣніи которыхъ приходилось иногда разрѣшать сложные юридическіе вопросы и давать руководящія разъясненія [4]).

При изложеніи послѣдствій надзора за правительственными учрежденіями было уже указано, что, не смотря на категорическое воспрещеніе Сенату правообразовательной дѣятельности, онъ неоднократно пополнялъ законы; то же самое явленіе наблюдается и при изученіи отношеній Сената къ городскимъ общественнымъ учрежденіямъ,—тутъ тоже неоднократно встрѣчаются случаи пополненія законовъ. Такъ, напримѣръ, Сенатъ постановилъ допустить къ городскимъ выборамъ тѣхъ гражданъ, которые, будучи судомъ приговорены къ мелкимъ взысканіямъ, прощены потомъ по Всемилостивѣйшимъ манифестамъ [5]), на что не было указаній въ законѣ. Въ городѣ Лукояновѣ не было магистрата, поэтому при производствѣ дѣлъ, которыя должны были быть рѣшаемы уѣзднымъ судомъ „обще“ съ магистратомъ, приходилось требовать депутатовъ отъ купечества сосѣднихъ городовъ, что, конечно, представляло большое неудобство; Сенатъ, по пред-

[1]) См., напримѣръ, тамъ-же, дѣло I департ., 1848 г., № 135.

[2]) См., напримѣръ, тамъ-же, дѣло I департ., 1836 г., № 51-10; опред. I департ., 1841 г., № 778.

[3]) См., напримѣръ, тамъ же, дѣло I департ., 1853 г., № 88.

[4]) Любопытнымъ примѣромъ сложнаго юридическаго вопроса можетъ служить дѣло по прошенію гражданъ города Ирбита о возвращеніи имъ доходовъ съ гостинаго двора. Въ этомъ дѣлѣ Сенату пришлось прослѣдить длинную исторію ирбитскаго гостинаго двора и въ концѣ концовъ установить, что онъ принадлежитъ не городу, а тѣмъ гражданамъ (и ихъ потомкамъ), которые его строили, поэтому и доходы съ него должны идти имъ, а не въ городскую казну (Арх. Сен., опред. Общ. собр., 12 февраля 1824 г., № 334).

[5]) П. С. З., 1818 г., № 27538.

ложенію министра внутреннихъ дѣлъ, установилъ, чтобы впредь Лукояновское городское общество изъ своего состава избирало депутатовъ, которые въ нужныхъ случаяхъ и будутъ засѣдать совмѣстно съ уѣзднымъ судомъ [1]) и др.

Изученіе надзора Сената за прочими видами самоуправленія (купеческимъ, ремесленнымъ, крестьянскимъ и проч.) не представляетъ особаго интереса, такъ какъ дѣятельность Сената въ этомъ отношеніи весьма бѣдна содержаніемъ. Дѣлъ указанной категоріи было сравнительно немного, и предметы, которыхъ они касаются, не особенно разнообразны. По преимуществу тутъ приходится встрѣчать различные вопросы, имѣющіе отношеніе до приписки къ обществамъ, перехода изъ одного сословія въ другое, выборовъ на общественныя должности, порядка отдачи порочныхъ членовъ въ рекруты и ссылки ихъ въ Сибирь [2]).

Характерной чертой этого рода надзора —была его случайность. По случайнымъ причинамъ доходило какое-нибудь дѣло до Сената, гдѣ разсматривалось, по большей части, безъ связи съ прежней практикой и разрѣшалось обыкновенно по случайнымъ соображеніямъ цѣлесообразности или по настояніямъ подлежащаго министра.

В. ЗАРОЖДЕНІЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦІИ.

Въ настоящее время административная юстиція привлекаетъ къ себѣ всеобщее вниманіе не только теоретиковъ-ученыхъ, но и практическихъ дѣятелей, имѣющихъ возможность вліять на ходъ государственной жизни и въ частности государственнаго управленія, но такое отношеніе къ ней — продуктъ недавняго времени, такъ какъ и самый институтъ административной юстиціи весьма недавняго происхожденія. Исторія его въ Россіи находится въ тѣсной связи съ исторіей Сената, въ дѣятельности котораго онъ впервые и зародился.

Что же такое административная юстиція? На этотъ вопросъ имѣется весьма большое количество отвѣтовъ и при томъ столь

[1]) 2 П. С. З., 1830 г., № 4428; ср. 2 П. С. З., 1832 г., № 5791.

[2]) П. С. З., 1819 г., №№ 27592 и 27746; 2 П. С. З., 1829 г., №№ 3180 и 3274; Арх. Сен., дѣло I департ., 1848 г., № 101 и др.

разнообразныхъ, что по поводу ихъ еще сорокъ лѣтъ тому назадъ нѣмецкій государствовѣдъ Гнейстъ справедливо замѣчалъ, „не легко найти хотя бы два, согласныя въ главныхъ пунктахъ, воззрѣнія на административную юстицію“ [1]).

Хотя и нельзя сказать, чтобъ такъ было и въ наше время, тѣмъ не менѣе и до сихъ поръ воззрѣнія на этотъ предметъ спеціалистовъ далеко не одинаковы, но, отбрасывая всѣ второстепенныя различія во мнѣніяхъ, ихъ можно будетъ по взглядамъ на задачи административной юстиціи свести въ двѣ группы— одни считаютъ единственнымъ ея назначеніемъ охрану субъективныхъ публичныхъ правъ гражданъ и юридическихъ лицъ (сословныхъ обществъ и т. под.); другіе въ этомъ видятъ лишь главную, но не единственную ея задачу.

Гораздо единодушнѣе смотрятъ ученые на общую цѣль административной юстиціи, — тутъ всѣ согласны, что этотъ институтъ долженъ служить дѣлу охраны законности въ управленіи. Такимъ образомъ конечная цѣль существованія административной юстиціи та же, которую преслѣдуетъ и надзоръ, да иначе и быть не можетъ, такъ какъ она есть не что иное, какъ видъ надзора, отличающійся лишь нѣкоторыми особенностями.

Специфическія черты этого вида тѣ, что при пользованіи имъ приходится довольствоваться только однимъ средствомъ надзора— частной жалобой— и только однимъ послѣдствіемъ надзора—отмѣной распоряженія. И это совершенно понятно,—разъ дѣло идетъ объ охранѣ субъективнаго права физическаго или юридическаго лица, то естественно имъ и предоставить иниціативу приведенія въ дѣйствіе органа надзора или, иначе говоря, право возбужденія административнаго иска, а такъ какъ для помянутыхъ лицъ наиболѣе важно, чтобы неправильное въ отношеніи ихъ распоряженіе или дѣйствіе администраціи было уничтожено, то отмѣна его вполнѣ достигаетъ указанной цѣли. На какой бы изъ вышеприведенныхъ точекъ зрѣнія мы ни остановились,—т. е. стали бы мы считать охрану субъективныхъ публичныхъ правъ единственнымъ назначеніемъ административной юстиціи или только главной ея задачей,—все равно ясно, что этого рода надзоръ можетъ существовать лишь тамъ и въ такой мѣрѣ, въ какой существуютъ субъективныя публичныя

[1]) Гнейстъ. Правовое государство и административные суды, перев. Фустова, стр. 269.

права отдѣльныхъ гражданъ или юридическихъ лицъ (какъ, напримѣръ, сословныхъ обществъ). Первыхъ наше дореформенное законодательство не знало вовсе, въ отношеніи же вторыхъ оно было весьма скупо, такъ какъ смотрѣло на сословныя общества съ точки зрѣнія тяглой, видя въ нихъ не столько союзы привилегированныхъ лицъ, сколько полезную гарантію, обезпечивающую правильное несеніе возложенной государствомъ на сословіе службы. И личность, и сословныя организаціи почти въ одинаковой мѣрѣ поглощались государствомъ; очевидно при такихъ условіяхъ административная юстиція не могла достигнуть сколько нибудь значительнаго развитія и при изученіи практики Сената мы видимъ лишь зачаточное ея состояніе. Сравнительно нерѣдко встрѣчаются формальные ея признаки, такъ сказать внѣшній видъ, но сущность административной юстиціи—задача охраненія субъективныхъ публичныхъ правъ — отсутствуетъ. Государство не интересовалось этого рода правами, а озабочено было исключительно охраненіемъ существующаго правопорядка, или, по выраженію людей начала XIX вѣка, „охраненіемъ силы закона“ (т. е. права объективнаго), каковой цѣли и долженъ былъ служить надзоръ Сената и другихъ учрежденій. Поэтому и въ тѣхъ случаяхъ, когда мы встрѣчаемся съ дѣлами, содержаніе которыхъ, напримѣръ, сводится къ разрѣшенію вопроса о неправильности дѣйствій администраціи, взыскавшей съ жалобщика какой-либо государственный налогъ въ большемъ размѣрѣ, чѣмъ слѣдовало по закону или неправильно наложившей на него какую-либо повинность (напримѣръ, рекрутскую), т. е. носящими на себѣ признаки дѣлъ административной юстиціи,—то и тутъ разрѣшеніе ихъ, хотя бы и въ благопріятномъ для жалобщика смыслѣ, совершается не во имя его правъ и защиты его личности отъ неправильныхъ въ отношеніи ея дѣйствій администраціи, но въ цѣляхъ охраны государственнаго правопорядка, который, конечно, нарушается тѣмъ, что чиновники взыскиваютъ налогъ въ размѣрѣ большемъ, чѣмъ то установлено закономъ, или призываютъ на военную службу того, кто отбывать этой повинности не обязанъ.

Но встрѣчаются и такія дѣла, которыя, повидимому, безъ всякихъ оговорокъ должны быть отнесены къ сферѣ административной юстиціи,—это главнымъ образомъ случаи охраны отъ администраціи сословныхъ правъ дворянъ и высшихъ слоевъ

городского населенія, какъ въ составѣ обществъ, ими образуемыхъ, такъ и въ отношеніи отдѣльныхъ лицъ; впрочемъ при ближайшемъ изученіи указанныхъ дѣлъ, въ связи съ государственной и общественной жизнью того времени, придется признать, что и тутъ государственный интересъ игралъ весьма значительную роль и быть можетъ даже преобладалъ надъ интересомъ охраны субъективнаго права. Неправильныя дѣйствія администраціи въ отношеніи сословныхъ обществъ или составляющихъ ихъ членовъ крайне вредно отражались на отправленіи этими обществами возложенныхъ на нихъ государствомъ службъ и повинностей, естественно, что къ указанному явленію государственная власть не могла оставаться равнодушной, и центральныя правительственныя учрежденія, а въ томъ числѣ и Сенатъ, уже по этому одному основанію стремились охранять сословныя права. И такъ административная юстиція едва зарождалась, для дальнѣйшаго ея развитія необходимо было раскрѣпощеніе личности и надѣленіе ея субъективными публичными правами, т. е. нужны были коренныя государственныя реформы, которыми и ознаменовалось славное царствованіе Императора Александра II.

СЕНАТОРСКІЯ РЕВИЗІИ.

Предыдущее изложеніе было посвящено изученію дѣятельности департаментовъ и Общихъ собраній Сената и ихъ отношеній къ мѣстнымъ учрежденіямъ, которыя были постоянными и непрерывными. Теперь надлежитъ остановиться на другого рода явленіяхъ, на спорадическихъ отношеніяхъ, которыя возникали между отдѣльными членами Сената и тѣми же мѣстными учрежденіями, т. е. на сенаторскихъ ревизіяхъ.

Это общее названіе точно характеризуетъ не всѣ случаи, въ которыхъ отдѣльные сенаторы ставились въ ближайшія отношенія къ губернской и уѣздной жизни, такъ какъ иногда ихъ посылали и съ другими цѣлями, по первому взгляду весьма отдаленными отъ задачи провѣрить и разслѣдовать чьи-либо дѣйствія и распоряженія, но въ концѣ концовъ элементъ надзора присущъ всегда, въ той или иной мѣрѣ, помянутымъ отношеніямъ.

Этимъ же характеромъ отмѣчена дѣятельность составлявшихся неоднократно изъ сенаторовъ комиссій и комитетовъ, которые вообще во многомъ приближаются къ сенаторскимъ ревизіямъ и къ которымъ правительство начала XIX вѣка охотно прибѣгало въ тѣхъ случаяхъ, когда какое-либо дѣло оказывалось слишкомъ сложнымъ или щекотливымъ для обыкновеннаго порядка разслѣдованія. Такъ былъ въ 1817 г. учрежденъ комитетъ изъ сенаторовъ Сиверса, Хитрово и Жеребцова для разсмотрѣнія данныхъ о состояніи Волынской губерніи, добытыхъ ревизіей перваго изъ названныхъ сенаторовъ, и вновь возникшихъ по означенной губерніи дѣлъ [1]). Въ томъ же году

[1]) Сбор. ист. мат., извлеч. изъ арх. Собств. Е. И. В. канцеляріи, т. V, стр. 218—219.

созданы были комиссіи: 1) изъ сенаторовъ Болотникова, Обрескова и Баранова для подробнаго изслѣдованія открывшихся въ Ревельской таможнѣ злоупотребленій [1]) и 2) изъ сенаторовъ Сиверса и Хитрово и статсъ-секретаря Марченка для разслѣдованія злоупотребленій по производящемуся въ Сенатѣ дѣлу бывшаго волынскаго губернатора Комбурлея [2]).

Подобнаго рода комитеты и комиссіи учреждались съ самаго начала царствованія Императора Александра I, но особенно заслуживаетъ вниманія, какъ по чрезвычайности возложенной на нее задачи, такъ и по преподаннымъ ей Высочайшимъ указаніямъ, одна комиссія, созданная лишь черезъ нѣсколько мѣсяцевъ послѣ вступленія на престолъ молодого Государя. Именнымъ указомъ 23 сентября 1801 года Сенату было повелѣно „составить изъ сенаторовъ, самимъ Сенатомъ избранныхъ и на утвержденіе Намъ представленныхъ . . . . особую комиссію“ для пересмотра прежнихъ уголовныхъ дѣлъ, въ которую, согласно избранію, вошли: кн. А. Б. Куракинъ, Н. Н. Новосильцовъ, О. П. Козодавлевъ и Макаровъ.

„Было время“, говорится въ данномъ помянутой комиссіи указѣ, „когда, сообразуясь нравамъ и общественнымъ понятіямъ, правительство полагало себя въ необходимости, раздѣляя преступленія и наказанія на роды, назначать степени ихъ не по существу вреда, отъ нихъ проистекающаго, но по уваженію лицъ, къ коимъ они относились. Такимъ образомъ оскорбительныя Величеству слова признаны были въ числѣ первыхъ злодѣяній, но опытъ и лучшее познаніе о началѣ преступленій показали, что мнимое сіе злодѣяніе не что другое суть въ естествѣ своемъ, какъ сущій припадокъ заблужденія или слабоумія, и что власть и Величество Государей, бывъ основано на общемъ законѣ, не можетъ колебаться отъ злорѣчія частнаго лица. Сколь ни естественно сіе разсужденіе, но встрѣтилось оно весьма поздно разуму законодателей и тогда уже, какъ тысящи жертвъ принесены были противному предразсудку. Сіи то жертвы Я желалъ бы открыть и облегчить ихъ участь. Указать Мнѣ ихъ въ мѣстахъ заточенія и ссылки будетъ предметомъ комиссіи“ [3]).

Нравственное величіе мыслей, нашедшихъ себѣ выраженіе въ этомъ указѣ, не требуетъ никакихъ поясненій.

---

[1]) Арх. Сен., Выс. ук. и повел., кн. 373, л. 157.
[2]) Ibid., кн. 371, л. 107.
[3]) П. С. З., 1801 г., № 20012.

Прошлое сенаторскихъ ревизій очень мало извѣстно какъ обществу, такъ и спеціалистамъ — историкамъ. Немного бо́льшею освѣдомленностью въ этомъ предметѣ обладаютъ и офиціальныя сферы, въ чемъ легко можно убѣдиться, просмотрѣвъ историческую справку, составленную нѣсколько лѣтъ тому назадъ для правительства, которое тогда собиралось возобновить сенаторскія ревизіи. Въ этой справкѣ перечислено менѣе половины бывшихъ въ дѣйствительности ревизій, и фамиліи многихъ сенаторовъ указаны совершенно невѣрно, да иначе и быть не могло, такъ какъ до самаго послѣдняго времени къ матеріаламъ для исторіи сенаторскихъ ревизій никто не прикасался, и большая часть ихъ сохранялась въ архивахъ въ такомъ видѣ, что пользованіе ими представлялось невозможнымъ [2]).

Насколько затруднительно, вслѣдствіе указанныхъ причинъ, изученіе исторіи сенаторскихъ ревизій, настолько же сложна и трудно поддается краткому опредѣленію ихъ юридическая природа.

Первоначальная цѣль учрежденія этого института была, повидимому, служить средствомъ надзора Сената за подчиненными ему учрежденіями, но уже въ началѣ XIX вѣка они служили не только или, правильнѣе сказать, не столько средствомъ надзора для Сената, сколько для Комитета Министровъ и Государя. Кромѣ этого, находясь иногда въ непосредственныхъ отношеніяхъ къ Монарху и пользуясь Его довѣріемъ, ревизующіе сенаторы являются со значеніемъ органа верховнаго управленія, а въ иныхъ случаяхъ на нихъ возлагались обязанности, весьма близкія къ тѣмъ, которыя въ наше время несутъ различныя анкетныя комиссіи. Можно было

---

[2]) Свѣдѣнія о сенаторскихъ ревизіяхъ могутъ быть почерпнуты: 1) изъ Высочайшихъ указовъ и повелѣній, 2) изъ дѣлъ Министерства юстиціи, 3) изъ производствъ департаментовъ и Общихъ собраній Сената по дѣламъ, возникавшимъ изъ сенаторскихъ ревизій, 4) изъ дѣлъ о ревизіяхъ, т. е. переписки ревизующихъ сенаторовъ, которая велась ими во время ревизій и сдавалась въ архивы по окончаніи таковыхъ, 5) изъ рапортовъ и другихъ бумагъ, направлявшихся нерѣдко сенаторами на имя Государей и мн. др. Первыя двѣ категоріи матеріаловъ хранятся въ Сенатскомъ архивѣ и въ самое послѣднее время имъ составлена опись (перечневая вѣдомость), которая въ значительной мѣрѣ можетъ облегчить отысканіе необходимыхъ свѣдѣній. Третья и четвертая категоріи хранятся главнымъ образомъ въ Сенатскомъ архивѣ, но часть ихъ находится въ Московскомъ архивѣ Министерства юстиціи и по всей вѣроятности еще и въ другихъ архивахъ. Въ первомъ изъ названныхъ архивовъ имѣются недавно составленныя описи помянутымъ дѣламъ, во второмъ—таковыхъ нѣтъ и переписка сенаторовъ, ревизовавшихъ губерніи въ началѣ XIX вѣка, хранилась въ первобытномъ состояніи въ тюкахъ, запечатанныхъ еще со времени ихъ сдачи въ архивъ канцеляріями сенаторовъ, до тѣхъ поръ, пока эти дѣла не понадобились составителямъ исторіи Сената. Пятая категорія хранится, главнымъ образомъ, въ архивѣ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи.

бы и еще указать на разныя стороны дѣятельности ревизующихъ сенаторовъ, равнымъ образомъ свидѣтельствующія о сложности природы изучаемаго здѣсь института, но врядъ ли въ этомъ представляется особая надобность.

Едва ли не правильнѣе всего понимать сенаторскія ревизіи, какъ продолженіе старинной системы частныхъ порученій. Довѣренныя лица посылались на мѣста съ самыми разнообразными цѣлями, въ зависимости отъ различныхъ обстоятельствъ, поэтому и дѣятельность ихъ, богатая содержаніемъ и разнообразіемъ, не укладывается цѣликомъ ни въ одну изъ готовыхъ юридическихъ формулъ.

Государи, повидимому, такъ и смотрѣли на сенаторскія ревизіи и потому, когда у Нихъ подъ рукой оказывались другія, пользовавшіяся ихъ довѣріемъ лица, то Они и посылали въ губерніи этихъ послѣднихъ. Ближе всего къ Государямъ стояла ихъ свита, отчего чаще всего и командировались ея чины: генералъ-адъютанты, свиты генералъ-маіоры и флигель-адъютанты. Впрочемъ, всматриваясь въ поводы такихъ командировокъ, нельзя не замѣтить, что по большей части тутъ дѣло шло не о широкой ревизіи ряда мѣстныхъ учрежденій, а лишь о разслѣдованіи какого либо частнаго случая. Когда же донесеніе свитскаго офицера указывало на существованіе крупныхъ безпорядковъ по мѣстному управленію, то оно передавалось не только на разсмотрѣніе Комитета Министровъ, который обыкновенно разсматривалъ такія донесенія, но и Сената и въ концѣ концовъ часто служило основаніемъ къ назначенію сенаторской ревизіи [1]). Но иногда, особенно при разслѣдованіи различныхъ злоупотребленій, имѣла главное значеніе быстрота дѣйствій, поэтому Государямъ приходилось искать довѣренныхъ лицъ на мѣстахъ и таковыя находились среди высшихъ воинскихъ чиновъ, жандармскихъ генераловъ и штабъ-офицеровъ, губернскихъ предводителей дворянства, случайно пребывающихъ въ губерніяхъ сановниковъ и проч. [2]). Когда же признавали нуж-

[1]) Столѣтіе военнаго министерства. Исторія Государевой Свиты, т. II, стр. 501, 507—508; Архивъ Собств. Е. И. В. канцел., №№ 1650 и 2173; Арх. Сен., Высочайшіе указы и повелѣнія, кн. 444, л. 262 и слѣд.; тамъ же, дѣло I департ., 1804 г., № 434; Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. I, стр. 351—352; т. II, стр. 187, 206—207 и т. III, стр. 63—65.

[2]) Арх. Сен., Выс. ук. и повел., кн. 333, л. 40; кн. 379, л. 287; кн. 444, л. 265 обор. Сборн. ист. мат., извлеч. изъ архива Собств. Е. И. В. канц., томъ IV, стр. 228; томъ V, стр. 210.

нымъ произвести обстоятельную ревизію мѣстныхъ учрежденій, не ограничиваясь разслѣдованіемъ обратившаго на себя вниманіе правительства конкретнаго случая, и притомъ по какимъ-либо соображеніямъ не останавливались ни на одномъ изъ сенаторовъ, то командировали членовъ Государственнаго Совѣта [1]), товарищей министровъ и другихъ высшихъ должностныхъ лицъ, а иногда поручали означенную ревизію мѣстнымъ генералъ-губернаторамъ, что представлялось особенно удобнымъ при вступленіи таковыхъ въ должность [2]). Поименованныя лица въ такихъ случаяхъ дѣйствовали въ общемъ какъ ревизующіе сенаторы, иногда имъ даже прямо предписывалось во всемъ руководствоваться инструкціей, изданной для сенаторскихъ ревизій [3]).

Послѣ этихъ вступительныхъ замѣчаній надлежитъ перейти къ ближайшему изученію сенаторскихъ ревизій какъ по закону, такъ и въ дѣйствительности. Въ первые годы XIX вѣка дѣйствующимъ по разбираемому здѣсь предмету закономъ была инструкція 1 декабря 1799 года, носившая громоздское названіе: „Высочайше утвержденные пункты, служащіе въ наставленіе и руководство г.г. сенаторамъ, избраннымъ для объѣзда и осмотра губерній". Эта инструкція ставила весьма широкія задачи сенаторскимъ ревизіямъ, возлагая на нихъ провѣрку дѣйствій судебныхъ и административныхъ учрежденій и собраніе различныхъ свѣдѣній о состояніи земледѣлія, промышленности и торговли. Въ 1804 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе Сенату, дабы онъ, „по случаю вновь предполагаемаго отправленія сенаторовъ для осмотра губерній, прежде данныя имъ инструкціи пересмотря, поправилъ и дополнилъ въ чемъ слѣдовать будетъ сообразно времени и обстоятельствамъ, руководствуясь опытами, каковые прошедшій осмотръ доставилъ и потомъ взнесъ оныя на Высочайшее утвержденіе". Въ составленномъ вслѣдствіе этого всеподданнѣйшемъ докладѣ Сенатъ говоритъ, что онъ занимался „разсматриваніемъ свѣдѣній, собранныхъ, во 1-хъ, изъ инструкціи 1799 года, во 2-хъ,

[1]) Такъ, напримѣръ, въ концѣ царствованія Императора Николая Павловича въ Западную Сибирь былъ командированъ членъ Госуд. Совѣта Анненковъ, открывшій вопіющіе безпорядки и злоупотребленія.

[2]) Такъ, напримѣръ, поручено было М. М. Сперанскому обревизовать Сибирь при назначеніи его туда генералъ-губернаторомъ. По собраннымъ свѣдѣніямъ и по результатамъ это одна изъ замѣчательнѣйшихъ ревизій. Ср. Прутченко. „Сибирскія окраины".

[3]) См., напримѣръ, Арх. Сен., Выс. ук. и повел., кн. 597, л. 249; П. С. З., 1819 г., № 28202; Сборн. истор. матер., извл. изъ архива Собств. Е. И. В. канцел., т. VI, стр. 51 и сл.

изъ полученныхъ отъ сенаторовъ о произведенномъ ими осмотрѣ губерній—донесеній, въ 3-хъ, изъ Высочайшихъ повелѣній, состоявшихся послѣ означенной инструкціи при отправленіи сенаторовъ въ нѣкоторыя губерніи и, въ 4-хъ, изъ узаконеній по предметамъ, изъясненнымъ въ прежней инструкціи" и на основаніи ихъ составилъ новую инструкцію, которую и подносилъ на утвержденіе Государя. Приведенныя строки доклада заставляютъ предполагать, что Сенатъ произвелъ сложную и обширную работу, но на самомъ дѣлѣ эта работа, насколько о ней можно судить по ея результатамъ, была крайне проста,—изъ „пунктовъ" 1799 года было выпущено около трети, а именно о собраніи всевозможныхъ и весьма многочисленныхъ свѣдѣній объ экономическомъ состояніи губерній, каковая задача была явно не по силамъ ревизующимъ сенаторамъ. Затѣмъ созданъ былъ, очевидно, на основаніи опыта произведенныхъ уже ревизій, одинъ только новый пунктъ (15-й) о наблюденіи—„нѣтъ ли какихъ либо отъ мѣстныхъ губернскихъ начальствъ народу притѣсненій, безгласныхъ налоговъ, также жестокостей въ употребленіи власти и тому подобныхъ обстоятельствъ". Все остальное содержаніе представленной на усмотрѣніе Государя инструкціи (пункты 1—14 и 16—18) было буквальнымъ повтореніемъ „пунктовъ" 1799 г. Въ этомъ видѣ инструкція удостоилась Высочайшаго утвержденія 1 августа 1805 года [1]). Первые пять ея пунктовъ поручаютъ ревизующему сенатору выяснить, существуютъ ли на самомъ дѣлѣ всѣ тѣ учрежденія, которыя по буквѣ закона должны существовать, и правильно ли они функціонируютъ. Слѣдующіе семь пунктовъ (6—12) возлагаютъ обязанность собрать свѣдѣнія о числѣ и содержаніи арестантовъ, о дѣятельности полиціи по охраненію порядка и безопасности, о томъ насколько правильно идетъ дѣло взиманія налоговъ и податей и о состояніи учрежденій опекунскихъ и общественнаго призрѣнія. Пунктъ 13 поручаетъ „освѣдомиться отъ кого надлежитъ о нуждахъ, недостаткахъ и пользахъ общихъ". Затѣмъ указывается, что сенаторы могутъ осматривать не только губернскія, но и уѣздныя учрежденія и вообще всѣ части мѣстнаго управленія, подчиненныя министерствамъ (п. 14). Но „въ разбирательство дѣлъ между частными людьми не вступаютъ, ибо они посылаются не

[1]) П. С. З., 1805 г., № 21861.

яко судьи, но какъ инспекторы. Буде сенаторы при вышесказанномъ осмотрѣ найдутъ гдѣ какіе безпорядки или злоупотребленія, въ такомъ случаѣ исправляя возможное тамъ же на мѣстѣ", возбуждаютъ противъ виновныхъ уголовное преслѣдованіе (п. 16).

Конецъ инструкціи (п. 17 и 18) посвященъ указаніямъ, во-первыхъ, порядка донесеній о ходѣ и результатахъ ревизіи (кратко о важнѣйшемъ—Государю и подробно—Сенату) и, во-вторыхъ, что всѣ вышеприведенныя наставленія не должны стѣснять сенаторовъ, разъ они усмотрятъ что-либо существенное для интересовъ государственныхъ и общаго блага, въ каковыхъ случаяхъ они обязаны лишь руководствоваться „важностью своей присяги, достоинствомъ ихъ званія и правилами чести". Изложенная инструкція была во многихъ случаяхъ лишь главнымъ, а не единственнымъ руководствомъ для ревизующихъ сенаторовъ, такъ какъ нерѣдко имъ еще давались особыя наставленія въ тѣхъ рескриптахъ и указахъ, которыми они командировались на ревизіи. Когда цѣлью посылки сенатора было не подробное обревизованіе губерніи, а какое-либо одно спеціальное дѣло, напримѣръ, принятіе продовольственныхъ мѣръ, то дополнительное наставленіе въ рескриптѣ или указѣ пріобрѣтало значеніе главнаго, а иногда и единственнаго руководства. Подобные рескрипты даны были, напримѣръ, сенаторамъ Гермесу и Ланскому при посылкѣ ихъ въ 1817 году для обезпеченія продовольствіемъ населенія нѣкоторыхъ мѣстностей Пермской и Минской губерній и разслѣдованія причинъ постигшаго ихъ голода [1]). Въ прочихъ случаяхъ добавочныя наставленія лишь развивали положенія инструкціи или нѣсколько ее дополняли и расширяли. Такъ въ рескриптѣ сенатору Руничу ему поручалось „распространить примѣчаніе не на одни дѣлѣ и бумаги, но вообще на все, что послужить можетъ ко благу общему и народному спокойствію, обратя особенно вниманіе на то, чтобы не по однимъ только извѣтамъ стараться открывать какія-либо злоупотребленія, но и всякіе способы изыскивать къ обнаруженію оныхъ, имѣя главнымъ предметомъ благосостояніе народа, дабы оное никакими притѣсненіями нарушаемо не было" [2]). Въ

[1]) Сборн. ист. матер., извлеч. изъ архива Собств. Е. И. В. канц., т. V, стр. 191, 193 и 207.
[2]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1806 г., № 107, л. 61.

рескриптѣ сенатору Алексѣеву при посылкѣ его въ 1807 году въ присоединенныя отъ Польши губерніи указывалось, чтобы онъ обратилъ особое вниманіе на состояніе городовъ и положеніе евреевъ. Командированному для ревизіи Кіевской губерніи сенатору Болотникову было поручено, чтобы онъ сверхъ сего, „будучи на мѣстѣ, истребовалъ отъ губернскаго маршала свѣдѣнія, до дворянства тамошняго относящіяся, изъ коихъ одни удовлетворилъ бы на основаніи законовъ, другія, заслуживающія уваженіе, но на которыхъ нѣтъ законоположенія, представилъ сюда на разсмотрѣніе съ своимъ мнѣніемъ, а заключающія въ себѣ жалобы изслѣдовалъ не только по гражданской, но и по военной экономической части“ [1]) и т. под.

Въ 1816 году Комитетъ Министровъ возбудилъ вопросъ объ обревизованіи чрезъ сенаторовъ тѣхъ губерній, въ которыя давно уже сенаторы не посылались. По порученію Комитета министръ юстиціи Трощинскій составилъ примѣрное расписаніе предстоящихъ ревизій, которое было одобрено Комитетомъ и поднесено на Высочайшее усмотрѣніе, при чемъ Комитетъ полагалъ, въ случаѣ одобренія его Государемъ, „поручить Общему собранію Сената пересмотрѣть сенаторскую инструкцію вновь на тотъ конецъ, дабы какъ самые предметы, ревизіи подлежащіе, исчислены были въ оной подробнѣе, такъ и самый способъ производства ревизіи изложенъ былъ опредѣлительно“. При подписаніи этого журнала Комитета Аракчеевъ объявилъ, что Государь „разрѣшеніе относительно командированія сенаторовъ предоставляетъ Себѣ; касательно же составленія новой сенаторской инструкціи Его Величеству благоугодно, чтобы Сенатъ теперь же занялся симъ дѣломъ и чтобы инструкція сія внесена была въ Комитетъ Министровъ“. Во исполненіе этого повелѣнія въ томъ же году Сенатъ приступилъ къ работамъ. Необходимые матеріалы были собраны канцеляріей I департамента, а составленіе проекта инструкціи принялъ на себя сенаторъ Хитрово [2]). Въ Первомъ департаментѣ инструкція, повидимому, не вызвала никакихъ разногласій, но въ Общемъ собраніи (Петербургскихъ департаментовъ) голоса подѣлились: одиннадцать сенаторовъ присоединились вполнѣ къ мнѣнію департамента, одинъ—пред-

---

[1]) Арх. Сен., дѣло I департ., 1816 г., № 594.
[2]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1817 г., № 227.

лагалъ небольшія измѣненія и дополненія относительно порядка принятія ревизующимъ сенаторомъ жалобъ, а двѣнадцать—полагали дополнить составленную инструкцію двумя указаніями, во-первыхъ, чтобы ревизующіе сенаторы „руководствовались Учрежденіями министерствъ и о губерніяхъ", не касаясь только до военной и военно-морской части и, во-вторыхъ, чтобы они дѣйствовали, какъ департаменты Сената. Первое изъ указанныхъ дополненій не могло имѣть сколько-нибудь существеннаго значенія, такъ какъ ревизующіе сенаторы, конечно, должны были руководствоваться всѣми дѣйствующими законами, а въ томъ числѣ и помянутыми „Учрежденіями", на что и указалъ въ своемъ согласительномъ предложеніи министръ юстиціи. Второе—было гораздо существеннѣе, такъ какъ совершенно измѣняло характеръ сенаторскихъ ревизій и придавало имъ такое значеніе, котораго правительство вовсе не желало, поэтому при обсужденіи разныхъ мнѣній сенаторовъ на консультаціи при Министерствѣ юстиціи юрисконсультъ министерства Созоновичъ выступилъ съ рѣзкой критикой означеннаго дополненія. Онъ находилъ, что высказанное сенаторами мнѣніе „несовмѣстно съ возможностью, съ назначеніемъ и званіемъ г.г. сенаторовъ. Не одинъ сенаторъ составляетъ департаментъ, а цѣлое сословіе, которое съ большей зрѣлостью и удобностью можетъ разсматривать дѣла. Сенаторы отправляются не для того, чтобы всякое дѣло привесть на мѣстѣ къ окончанію, но болѣе, чтобъ доставить правительству свѣдѣнія и способы для приведенія губерній въ порядокъ и благосостояніе" [1]). Министръ юстиціи вполнѣ раздѣлялъ мнѣніе своего юрисконсульта и цѣликомъ внесъ его въ согласительное предложеніе Сенату; затѣмъ онъ съ своей стороны предлагалъ нѣкоторыя измѣненія, клонившіяся главнымъ образомъ къ болѣе пространному изложенію инструкціи, которыя вызвали новое разногласіе въ Сенатѣ. Ходъ работы по составленію инструкціи ревизующимъ сенаторамъ весьма интересовалъ Императора Александра I, который чрезъ Аракчеева торопилъ съ этимъ дѣломъ министра юстиціи [2]). Въ концѣ концовъ составились три мнѣнія: 1) шести сенаторовъ, 2) министра юстиціи, съ которымъ соглашались тоже шесть сенаторовъ, и

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст., 1817 г., № 108.
[2]) Арх. Собств. Е. В. канцел., № 2887.

3) двадцати сенаторовъ, весьма мало разнившееся отъ мнѣнія министра [1]). Всѣ эти мнѣнія были внесены въ Комитетъ Министровъ, который принялъ мнѣніе министра юстиціи съ небольшими измѣненіями, въ каковомъ видѣ инструкція ревизующимъ сенаторамъ и была Высочайше утверждена 17 марта 1819 года [2]). При составленіи Свода законовъ 1832 года она вошла въ него безъ всякихъ измѣненій и точно также не подверглась никакимъ измѣненіямъ при изданіи Сводовъ 1842 и 1857 годовъ [3]).

Инструкція 1819 года состоитъ изъ двадцати девяти параграфовъ, изъ которыхъ двадцать шесть повторяютъ и развиваютъ подробнѣе содержаніе инструкціи 1805 года, излагая его по иной системѣ, и только остальные три—(§§ 25, 26 и 28) говорятъ о новыхъ предметахъ. Тутъ, во-первыхъ, дается указаніе ревизующему сенатору на случай обращенія къ нему просьбъ и жалобъ на важныя злоупотребленія отъ лицъ, живущихъ въ одной изъ сосѣднихъ съ ревизуемой губерній,—въ такомъ случаѣ сенаторъ обязанъ разсмотрѣть жалобу и „учиня надлежащее разрѣшеніе, донесть Правительствующему Сенату". Во-вторыхъ, сенатору предоставляется въ нужныхъ случаяхъ требовать „всякаго содѣйствія и исполненія по его распоряженіямъ" отъ воинскихъ частей и, наконецъ, въ третьихъ, ему дается право, не испрашивая особаго разрѣшенія, производить разслѣдованіе о дѣйствіяхъ военныхъ чиновниковъ, когда они будутъ въ чемъ-либо обвиняться совмѣстно съ гражданскими.

Изъ сказаннаго видно, что три новые параграфа значительно расширяли полномочія ревизующаго сенатора и такимъ образомъ, конечно, возвышали его значеніе и авторитетъ въ глазахъ мѣстнаго населенія. Въ общемъ, юридическое положеніе ревизующихъ сенаторовъ, по инструкціи 1819 года, было таково, что они имѣли полную возможность принести существенную пользу дѣлу надзора за мѣстными учрежденіями и обезпеченію законности въ управленіи. Законодатель съ довѣріемъ смотрѣлъ на сенаторскія ревизіи, и мы увидимъ ниже, насколько онѣ оправдали это довѣріе.

---

[1]) См. Арх. Собств. Е. В. канцел., № 2887 и Арх. Сен., дѣло Мин. юст., № 108.

[2]) П. С. З., № 27722. Въ Арх. Сен. имѣется особое дѣло Общ. собр., начавшееся въ 1817 г. „о составленіи инструкціи господамъ сенаторамъ, посылаемымъ для осмотра губерній".

[3]) Прилож. къ ст. 486 Учр. Сен. т. I Св. зак. 1832 года и къ ст. 256 Учр. Сен. т. I Св. зак. 1842 и 1857 годовъ.

Послѣ изданія инструкціи 1819 года точно такъ-же давались иногда сенаторамъ дополнительныя наставленія, какъ и при дѣйствіи инструкціи 1805 года. Такъ, напримѣръ, при назначеніи въ 1827 году кн. Куракина и Безроднаго для обревизованія Западной Сибири имъ было указано: 1) „чтобы по уваженію къ отдаленности и особенному положенію сего края не ограничивались они общей инструкціей, но приняли бы въ соображеніе все то, что къ пользѣ означеннаго края и обитателей онаго послужить можетъ", и 2) чтобы о занятіяхъ своихъ каждые два мѣсяца доносили Его Величеству. Командированному въ 1843 году на ревизію Астраханской губерніи кн. Гагарину было поручено обревизовать дѣла штаба астраханскаго военнаго губернатора [1]) и т. под.

При посылкѣ сенаторовъ на ревизіи во второй половинѣ царствованія Императора Николая I имъ обыкновенно поручалось „въ отношеніи чиновниковъ, со стороны коихъ замѣчены ими будутъ маловажныя упущенія по службѣ, употреблять болѣе мѣры исправительныхъ взысканій, а за важныя упущенія безъ видимыхъ однако слѣдовъ злоупотребленій, не предавая суду, увольнять отъ должностей"... О тѣхъ же, которые назначены къ должностямъ властью министровъ, Правительствующаго Сената или Высочайшими приказами, доводить до свѣдѣнія министровъ [2]). Наиболѣе часто и наиболѣе обширныя дополнительныя указанія давались тѣмъ изъ сенаторовъ, которые посылались ревизовать окраины.

Въ началѣ 1820 года была издана особая инструкція для сенаторовъ, назначенныхъ въ губерніи для взысканія недоимокъ [3]), первый параграфъ которой гласилъ: „По необычайному въ нѣкоторыхъ губерніяхъ накопленію казенныхъ недоимокъ въ каждую изъ таковыхъ губерній, по Высочайшему назначенію, отправляется одинъ сенаторъ для принятія скорыхъ и рѣшительныхъ мѣръ ко взысканію оныхъ". Уже отчасти эти строки, а въ особенности дальнѣйшее изложеніе инструкціи доказываютъ, что она издана вслѣдствіе случайныхъ причинъ и, повидимому,

---

[1]) Арх. Сен., Высоч. ук. и повел., кн. 598 л. 435; любопытно, что кн. Гагаринъ былъ въ гражданскомъ чинѣ.

[2]) Арх. Сен., дѣла Мин. юст.: 1) 1843 года, № 7545 о ревизіи Астраханской губ. и 2) 1851 года, № 1229.

[3]) П. С. З., № 28080, 1820 г.

должна была имѣть временное значеніе; но на самомъ дѣлѣ вышло не такъ и эта инструкція, составленная весьма подробно и обстоятельно, вошла въ Сводъ законовъ [1]). Командируемому сенатору предписывается, прибывъ по назначенію, истребовать отчетность и вообще всѣ необходимыя данныя о недоимкахъ, войти въ разсмотрѣніе мѣръ, принимавшихся къ ихъ взысканію, а равно и правильности дѣйствій должностныхъ лицъ по сему предмету, достаточно-ли они были настойчивы и не ограничивались-ли однимъ соблюденіемъ формы и канцелярской отпиской. Затѣмъ давались указанія о мѣрахъ и способахъ взысканія каждаго рода недоимокъ, а сенатору предписывалось не ограничиваться одними распоряженіями и подтвержденіями, „но во всѣхъ мѣстахъ, на которыя возложено исполненіе, повѣрять самое дѣйствіе". Заключалась инструкція весьма любопытнымъ постановленіемъ, что „всѣ издержки, какія употреблены будутъ на отправленіе сенатора и на его разъѣзды, по окончаніи въ губерніи осмотра дѣлъ по недоимкамъ взыскиваются съ виновныхъ въ накопленіи оныхъ".

Наиболѣе обычной причиной назначенія сенаторскихъ ревизій губерній были злоупотребленія и безпорядки по мѣстному управленію, свѣдѣнія о которыхъ часто доходили до правительства; но иногда на первый планъ выступало какое нибудь одно дѣло, для разслѣдованія котораго и посылался сенаторъ, порученіе же обозрѣть присутственныя мѣста, такъ сказать, пристегивалось, къ случаю и, повидимому, иногда давалось лишь для того, чтобы не привлекать всеобщаго вниманія къ заинтересовавшему правительство дѣлу. Такъ въ 1803 году сенаторъ Мухановъ былъ командированъ для выясненія правъ городовъ Бирюча и Ливенска на свободу винокуренія, вслѣдствіе всеподданнѣйшей жалобы мѣстнаго откупщика князя Соколинскаго [2]). Въ 1815 г. сенатору Кушникову было поручено отправиться въ Казань для выясненія истинной причины бывшаго тамъ пожара, во время котораго сгорѣли дѣла почти всѣхъ присутственныхъ мѣстъ [3]). Въ 1819 г. сенаторы кн. Гагаринъ и Хитрово были посланы для разслѣдованія неправильныхъ дѣйствій управляющаго Могилевскимъ (Подольской губерніи) карантиномъ. Въ 1824 году

[1]) Инструкція состоитъ изъ 19 параграфовъ.
[2]) Арх. Сен., дѣло I департ. 1804 г. № 414.
[3]) Тамъ же, дѣло I департ. 1816 года № 567.

сенаторамъ кн. Долгорукому и Дурасову было поручено разслѣдованіе дѣла о поборахъ съ казенныхъ крестьянъ Вятской губерніи. Въ 1849 году сенаторъ князь Давыдовъ былъ назначенъ для производства формальнаго изслѣдованія по жалобѣ уѣзднаго предводителя дворянства Ершова на недобросовѣстныя дѣйствія калужскаго губернатора Смирнова и др. [1]). Во всѣхъ этихъ случаяхъ, хотя по большей части сенаторамъ и давалось порученіе обревизовать присутственныя мѣста, но ближайшей задачей, поставленной имъ правительствомъ, было выясненіе опредѣленнаго дѣла.

Затѣмъ, иногда сенаторы посылались для принятія мѣръ ко взысканію накопившихся недоимокъ и выясненія причинъ этого накопленія, но, по большей части, правительство одновременно узнавало какъ о недоимкахъ, такъ и объ иныхъ непорядкахъ по управленію въ данной мѣстности, вслѣдствіе чего обыкновенно предпочитало общую сенаторскую ревизію, въ задачи которой входилъ, между прочимъ, и вопросъ о недоимкахъ.

Когда въ жизни какой-либо мѣстности возникали чрезвычайныя обстоятельства, то для принятія соотвѣтственныхъ мѣръ правительство часто командировало сенаторовъ. Такъ, напримѣръ, они посылались въ губерніи, постигнутыя неурожаемъ, — для распоряженій по обезпеченію народнаго продовольствія [2]), въ мѣста появленія чумы или холеры — для руководства дѣйствіями губернской и уѣздной администраціи по борьбѣ съ этими эпидеміями; въ 1806 г. сенаторы были посланы въ губерніи, въ которыхъ организовалось земское ополченіе; въ 1826 году кн. Долгорукому дано порученіе разслѣдовать причину участившихся въ нѣкоторыхъ губерніяхъ побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ, принимавшихъ угрожающіе размѣры. Въ 1835 году сенаторы Княжнинъ и Болгарскій были командированы въ Область Войска Донского для введенія въ дѣйствіе новаго войскового положенія. Когда посланные въ губерніи сенаторы выясняли крупные безпорядки и злоупотребленія, что влекло за собою смѣну высшихъ должностныхъ лицъ,

[1]) П. С. З., № 20373, 1802 г.; Арх. Сен., дѣло I департ. 1803 г., № 379; дѣло Мин. юст. 1810 г., № 132; дѣла I департ. 1816 г., № 594 и 1819 г., № 116 и др.

[2]) Въ 1820 году Гермесъ—въ Черниговскую губ. и Мертваго—въ Смоленскую; въ 1822 г. Брозинъ—въ Екатеринославскую и Таврическую губ. и Барановъ—въ бѣлорусскія губерніи и др.

то нерѣдко тѣмъ же сенаторамъ поручалось наладить разстроенное управленіе и руководить таковымъ до прибытія новаго начальника губерніи.

Ознакомившись съ причинами, которыми вызывалось назначеніе сенаторскихъ ревизій, слѣдуетъ указать и на ближайшіе ихъ поводы, т. е. на тѣ способы, которыми получались свѣдѣнія о мѣстномъ управленіи, вынуждавшія правительство посылать сенаторовъ въ губерніи.

На первомъ мѣстѣ тутъ надо поставить донесенія должностныхъ лицъ,—генералъ-губернаторовъ, губернаторовъ и вице-губернаторовъ, губернскихъ предводителей дворянства, прокуроровъ, чиновъ корпуса жандармовъ и проч. Такъ, напримѣръ, ревизія управленія на Кавказѣ сенаторами Гермесомъ и Мертваго (1818 г.) была назначена вслѣдствіе донесенія генерала Ермолова, въ которомъ онъ картинно говорилъ „что безпорядки и беззаконія, въ Кавказской губерніи происходящія, губернаторъ Малиновскій не весьма принимаетъ къ сердцу“ и что объ этомъ губернаторѣ онъ (Ермоловъ) „остерегается сказать правду, чтобы не показалась клеветою“ [1]). На тотъ же Кавказъ черезъ одиннадцать лѣтъ были посланы сенаторы Мечниковъ и графъ Кутайсовъ вслѣдствіе донесенія главнокомандующаго Паскевича о плохомъ состояніи гражданскаго управленія. Ревизія Витебской губерніи сенаторомъ Ахлестышевымъ была назначена въ виду полнаго разнорѣчія въ донесеніяхъ губернатора и генералъ-губернатора о дѣятельности мѣстныхъ учрежденій (1853 г.) [2]). Воронежская губ. была обревизована сенаторомъ кн. Долгорукимъ вслѣдствіе донесенія губернатора о злоупотребленіяхъ и взяточничествѣ вице-губернатора при производствѣ рекрутскихъ наборовъ (1826 г.) [3]). О безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ по Казанской губерніи правительство освѣдомилось въ 1819 г. изъ донесенія губернскаго предводителя дворянства и тотчасъ же командировало туда сенаторовъ Кушникова и графа Санти [4]). Но не одни донесенія должностныхъ лицъ, а и частныя жалобы и доносы служили иногда поводомъ къ назначенію сенаторской ревизіи; такъ вслѣдствіе жалобы пятидесяти двухъ дворянъ на

---

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1818 г., № 121.
[2]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1853 г., № 5231.
[3]) Арх. Сен., дѣло Общаго собранія 1826 г., № 25.
[4]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1819 г., № 347.

костромскаго губернатора Пасынкова былъ командированъ въ 1815 г. на ревизію сенаторъ Алябьевъ [1]), открывшій вопіющія злоупотребленія. Вслѣдствіе частныхъ же жалобъ были обревизованы въ 1801 г. Вятская губернія, въ 1818 г. Владимірская, въ 1849 г.—Калужская и др.

Само собою разумѣется, что правительство для назначенія сенаторской ревизіи не дожидалось непремѣнно чьей-либо жалобы или донесенія; иногда безусловно можно сказать, что такого рода повода не было, а тѣмъ не менѣе ревизія назначалась, такъ какъ правительство, на основаніи всей массы доходящихъ до него свѣдѣній, приходило къ убѣжденію въ необходимости осмотра какой-либо губерніи чрезъ сенатора. При этомъ небезъинтересно добавить, что въ началѣ XIX вѣка иниціатива назначенія сенаторскихъ ревизій часто принадлежала Сенату и министру юстиціи, но по мѣрѣ утраты этимъ послѣднимъ высокаго политическаго значенія, унаслѣдованнаго имъ отъ должности генералъ-прокурора, онъ становится равнодушнѣе къ сенаторскимъ ревизіямъ и испрошеніе Высочайшихъ повелѣній о ихъ назначеніи переходитъ къ министру внутреннихъ дѣлъ.

Въ теченіе XIX вѣка было всего немногимъ болѣе ста сенаторскихъ ревизій [2]), при чемъ съ точки зрѣнія хронологической онѣ распредѣляются весьма неравномѣрно, — на первую половину вѣка ихъ приходится болѣе восьмидесяти, а на вторую менѣе тридцати. Также неравномѣрно распредѣляются онѣ и по четвертямъ вѣка: въ 1801—1825 г. было около пятидесяти ревизій, а въ 1826—1850 г. лишь тридцать съ небольшимъ. Если мы перенесемъ наши наблюденія на десятилѣтія, то увидимъ, что наиболѣе богатымъ сенаторскими ревизіями было первое десятилѣтіе, т. е. 1801—1810 годы, а затѣмъ число ихъ постепенно и непрерывно уменьшается, спускаясь въ послѣднее десятилѣтіе истекшаго вѣка до единицы. Довѣріе правительства къ сенаторскимъ ревизіямъ очевидно падало, но въ этомъ отнюдь не были виноваты ревизующіе сенаторы, въ огромномъ большинствѣ случаевъ съ честью выполнявшіе возложенныя на нихъ обязанности; причина такого охлажденія находилась въ другой плоскости,—министры и начальники главныхъ управленій становились все болѣе и

[1]) Тамъ же, Высоч. ук. и повел., кн. 362, л. 321.

[2]) Списки сенаторскихъ ревизій (хронологическій и алфавитные,—1) по фамиліямъ сенаторовъ и 2) по губерніямъ) прилагаются въ концѣ книги.

болѣе полновластными распорядителями своихъ вѣдомствъ и по мѣрѣ этого дѣлались все менѣе и менѣе склонны допускать туда чужой глазъ,—ревизующаго сенатора [1]), предпочитая ограничиваться даже въ самыхъ важныхъ случаяхъ или личной поѣздкой или командировкой одного изъ своихъ ближайшихъ помощниковъ. Достичь такого порядка вещей было для нихъ тѣмъ легче, что всѣ они имѣли личные доклады у Государя и встрѣчали взаимную поддержку въ Комитетѣ Министровъ. Въ сознаніи же общества и тѣхъ сановниковъ, которые стояли внѣ вѣдомственныхъ интересовъ, сенаторскія ревизіи всегда представлялись весьма важнымъ средствомъ охраны законности въ управленіи, поэтому то извѣстный Комитетъ 6 декабря 1826 г., за которымъ нельзя не признать полной компетентности по вопросамъ государственнаго управленія, и проектировалъ, чтобы треть сенаторовъ ежегодно посылалась на ревизіи послѣдовательно во всѣ губерніи Имперіи, т. е., иначе говоря, онъ хотѣлъ обратить сенаторскія ревизіи въ постоянный органъ надзора.

Для производства ревизій командировались одинъ или два сенатора, при чемъ послѣднее встрѣчается сравнительно рѣдко. На сто съ лишнимъ ревизій XIX вѣка было лишь пятнадцать случаевъ посылки двухъ сенаторовъ, послѣдній изъ которыхъ имѣлъ мѣсто въ 1835 году.

Почему именно правительство въ нѣкоторыхъ случаяхъ находило нужнымъ командировать не одного, а двухъ сенаторовъ, на это съ безусловной достовѣрностью трудно отвѣтить, повидимому тутъ принималась во вниманіе сложность возлагавшейся на сенаторовъ задачи. Подтвержденіемъ этого предположенія можетъ отчасти служить слѣдующій эпизодъ: когда до правительства дошло очень много жалобъ на злоупотребленія таганрогскаго градоначальника Папкова и Комитетъ Министровъ полагалъ назначить сенаторскую ревизію, которой по всей видимости предстояла весьма сложная и обширная работа, то Государь измѣнилъ предположеніе Комитета о командированіи одного сенатора въ смыслѣ назначенія туда двоихъ [2]).

Когда сенаторамъ приходилось ѣхать на ревизію вдвоемъ, то по большей части они старались раздѣлять трудъ, ревизуя

[1]) Хотя рѣдко, но все же бывали и исключенія, такъ напр., министръ внутреннихъ дѣлъ Перовскій былъ иниціаторомъ цѣлаго ряда сенаторскихъ ревизій начала 40-хъ годовъ.

[2]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1819 г., № 131.

разныя учрежденія и только въ болѣе важныхъ обстоятельствахъ дѣйствовали сообща. Насколько можно судить по сохранившимся дѣламъ, согласіе между ними обыкновенно не нарушалось, въ случаѣ же возникновенія разныхъ по какому либо предмету мнѣній, таковыя представлялись на усмотрѣніе Верховной власти и Сената [1]).

Разрѣшеніе вопроса о томъ, кого именно изъ сенаторовъ послать на ревизію, до сороковыхъ годовъ принадлежало обыкновенно министру юстиціи, и только иногда, преимущественно въ самые первые годы царствованія Александра I, предоставлялось Сенату. Затѣмъ можно указать нѣсколько случаевъ, когда избиралъ сенаторовъ Комитетъ Министровъ или самъ Государь. Съ середины же царствованія Императора Николая I это важное дѣло переходитъ въ руки министра внутреннихъ дѣлъ [2]), который вообще пріобрѣтаетъ большое вліяніе какъ на назначеніе, такъ и на самый ходъ сенаторскихъ ревизій. Трудно установить, по какимъ именно соображеніямъ командировался тотъ, а не другой сенаторъ; тутъ играли роль всевозможныя вліянія, но принимались повидимому во вниманіе и обстоятельства, которыя могли отразиться на успѣшности ревизій, такъ, напримѣръ, наблюдается опредѣленное стремленіе посылать сенаторовъ въ мѣстности имъ уже знакомыя по прежней службѣ или по какимъ либо инымъ причинамъ; затѣмъ вообще избирались сенаторы наиболѣе дѣльные и опытные, и къ тому же, по возрасту и состоянію здоровья способные еще къ труду.

Порядокъ избранія сенаторовъ обусловливалъ и характеръ ихъ отношеній къ высшимъ должностнымъ лицамъ; попавъ, напримѣръ, на ревизію благодаря министру юстиціи, ревизующій сенаторъ естественно искалъ въ этомъ министрѣ поддержки, которая была ему такъ необходима въ виду продолжительнаго удаленія изъ столицы и интригъ недовольныхъ ревизіей губернскихъ чиновниковъ, для чего и велъ обыкновенно съ нимъ весьма оживленную переписку. Многіе изъ сенаторовъ о всѣхъ сколько-нибудь существенныхъ дѣйствіяхъ или распоряженіяхъ

[1]) См., напр., Арх. Сен., дѣло I департ. 1826 г., № 2413 о ревизіи Тобольской и Томской губ. сенаторами кн. Куракинымъ и Безроднымъ, рапортъ князя Куракина отъ 1 мая 1828 года.

[2]) Арх. Сен., дѣло I департ. 1802 г., № 321; Высоч. ук. и повел., кн. 260, л. 124, и кн. 735, л. 275; дѣла Мин. юст. 1816 г., № 129, 1818 г., № 41, 1822 г., № 76, 1829 г., № 56, 1838 г., № 94, 1843 г., № 7545, 1859 г., № 54.

по ревизіи немедленно извѣщали министра, спрашивали его мнѣнія и совѣта, сообщали свои предположенія и посылали ему копіи рапортовъ и донесеній, отправленныхъ Сенату и на Высочайшее имя, а нѣкоторые, не довольствуясь этимъ, препровождали на предварительный просмотръ всеподданнѣйшіе доклады и рапорты о результатахъ ревизіи и затѣмъ уже только отсылали ихъ по назначенію.

Въ помощь ревизующимъ сенаторамъ назначались чиновники, причемъ число ихъ въ началѣ XIX вѣка было очень не велико, 2 — 3, а иногда и одинъ; но сенаторы такой канцеляріей обыкновенно не довольствовались и постоянно домогались ея усиленія. Министру юстиціи приходилось по временамъ уступать, и количество чиновниковъ возрастало, такъ что въ сороковыхъ годахъ ихъ было въ среднемъ отъ 6 до 8 [1]). Численность сенаторскихъ канцелярій находилась въ зависимости какъ отъ объема задачи, возлагавшейся на данную ревизію, такъ и отъ самого сенатора,—насколько онъ умѣлъ и могъ, въ зависимости отъ личнаго его положенія и вліянія, добыть желательное ему число чиновниковъ. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ составъ сенаторскихъ канцелярій оказывался недостаточнымъ для производства всѣхъ тѣхъ ревизіонныхъ дѣйствій, которыя предпринимались, и поэтому сенаторамъ постоянно приходилось прибѣгать къ содѣйствію мѣстныхъ силъ, какъ, напримѣръ, прокуроровъ, стряпчихъ, предводителей дворянства и проч. [2]).

Другой заботой ревизующихъ сенаторовъ было качество командируемыхъ для пополненія ихъ канцелярій лицъ,—они старались окружить себя лучшими силами, но и тутъ имъ приходилось иногда вступать въ пререканія, такъ какъ высшія начальствующія лица, и прежде всего министръ юстиціи [3]), обыкновенно отвѣчали, что хорошіе чиновники необходимы для отправленія занимаемыхъ ими должностей, и что временное отсутствіе ихъ вредно отразится на ходѣ ввѣреннаго имъ дѣла, и если въ концѣ концовъ и уступали, то только послѣ неоднократныхъ и настойчивыхъ просьбъ [4]).

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1858 г., № 152.

[2]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1826 г., № 777, 1828 г., № 88 и др.

[3]) Ревизующіе сенаторы брали большинство чиновниковъ изъ Министерства юстиціи и въ особенности изъ сенатской канцеляріи.

[4]) См., напр., Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1830 г., № 40.

Усилія сенаторовъ, направлявшіяся къ тому, чтобы поставить ихъ канцеляріи на надлежащую высоту, не оставались безъ результата: въ большинствѣ случаевъ при нихъ находились знающіе и добросовѣстные люди, которые оказывались вполнѣ пригодными помощниками при производствѣ ревизіи. Командировка въ составъ канцеляріи ревизующаго сенатора представлялась всегда весьма привлекательной для каждаго, въ особенности молодого чиновника, во-первыхъ какъ вообще всякое видное назначеніе, а во-вторыхъ какъ хорошая школа для ознакомленія съ ходомъ мѣстной жизни; въ виду этого на ревизіи, особенно во второй четверти XIX вѣка, стремился цвѣтъ столичной молодежи, и при сенаторахъ мы постоянно видимъ лицъ, носящихъ княжескіе и графскіе титулы, состоящихъ въ придворныхъ званіяхъ и вообще членовъ лучшихъ дворянскихъ фамилій.

Работа чиновниковъ сенаторскихъ канцелярій не ограничивалась только веденіемъ переписки и вообще завѣдываніемъ дѣлопроизводствомъ, иногда на нихъ возлагались самостоятельныя порученія по обревизованію отдѣльныхъ учрежденій, преимущественно удаленныхъ отъ губернскаго города.

Съ точки зрѣнія матеріальнаго обезпеченія посылавшіеся на ревизіи чиновники и въ особенности сами ревизующіе сенаторы были обставлены хорошо. При назначеніи сенаторовъ для объѣзда губерній въ 1799 году имъ было выдано на путевыя издержки и прогоны по три, а командированнымъ въ болѣе отдаленныя губерніи—по четыре тысячи рублей, состоявшимъ же при нихъ секретарямъ по 500 руб. Этотъ же размѣръ ассигнованій сохранялся и въ первые годы XIX вѣка, но затѣмъ онъ сталъ увеличиваться [1]), и въ 1830-хъ годахъ ревизующіе сенаторы кромѣ прогоновъ получали: 1) подъемныя отъ пяти до десяти тысячъ рублей, въ зависимости отъ дальности предстоящей поѣздки и 2) столовыя—по 1.000 рублей въ мѣсяцъ [2]). Состоящимъ при сенаторахъ чиновникамъ выдавалось: старшимъ по 1.500—2.500 подъемныхъ и 60 руб. въ мѣсяцъ суточныхъ, а младшимъ по 500—1.000 подъемныхъ и 45 руб. суточныхъ. Съ теченіемъ времени цифры эти мало измѣнялись и лишь при изданіи Свода

---

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1818 г., № 41.

[2]) 2 П. С. З., 1830 г., № 3416 и Арх. Сен., Выс. ук. и повел., кн. 494, л. 511.

законовъ въ 1842 г. были переведены на серебро, затѣмъ впослѣдствіи какъ сенаторамъ, такъ и чиновникамъ ихъ канцелярій были назначены еще квартирныя деньги, а иногда кромѣ того выдавались и единовременныя пособія [1]).

Продолжительность сенаторскихъ ревизій была различна, — въ первые годы царствованія Александра I онѣ производились обыкновенно въ теченіе 2—4 мѣсяцевъ, но впослѣдствіи продолжительность ихъ увеличивается и въ 1820-хъ годахъ достигаетъ 6—8 мѣсяцевъ, а въ 1830-хъ и 1840-хъ годахъ каждая ревизія занимаетъ обыкновенно болѣе года [2]).

Отъ продолжительности ревизій и численнаго состава сенаторскихъ канцелярій въ значительной степени зависѣлъ и объемъ переписки ревизующихъ сенаторовъ, быстро увеличивавшійся и къ сороковымъ годамъ достигшій огромныхъ размѣровъ,—такъ по ревизіи въ 1842 г. Орловской губ., кромѣ переписки сенатора и нѣсколькихъ связокъ вѣдомостей, было 1.221 дѣло (т. е. производства по жалобѣ, по донесенію и т. под.), по ревизіи въ томъ же году Калужской губерніи 1.222 дѣла и проч. [3]). Если всѣ дѣла и бумаги какой-либо ревизіи того времени сложить одну на другую, то онѣ въ высоту займутъ $2^1/_2$—3 аршина. Надо замѣтить, что въ этой горѣ принадлежитъ не послѣднее мѣсто тѣмъ вѣдомостямъ, которыя представлялись сенаторамъ различными учрежденіями, ихъ бывало обыкновенно нѣсколько десятковъ и въ общемъ онѣ составляли сотни листовъ. Любопытно замѣтить, что въ этихъ вѣдомостяхъ указывались иногда самыя мелкія подробности мѣстной экономической жизни, какъ, напримѣръ, количество собираемыхъ ягодъ и грибовъ и численность въ каждой волости не только мелкаго домашняго скота, но даже куръ. Врядъ ли слѣдуетъ распространяться о томъ, насколько осторожно надо пользоваться такими статистическими свѣдѣніями. Но кромѣ приведенныхъ данныхъ, интересныхъ лишь для характеристики канцелярскаго воображенія, вѣдомости, подававшіяся сенаторамъ, даютъ по многимъ вопросамъ дѣйствительно цѣнный матеріалъ для изученія провинціальной жизни и въ особенности финансоваго и общаго управленія.

---

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1859 г., № 54.

[2]) Бывали и болѣе продолжительныя ревизіи,—напр., ревизія сенаторомъ Толстымъ Восточной Сибири продолжалась около четырехъ лѣтъ.

[3]) Арх. Сен., Опись дѣламъ сенаторскихъ ревизій.

Прибывъ въ губернію, ревизующій сенаторъ приступалъ немедленно къ ознакомленію съ канцелярскимъ дѣлопроизводствомъ присутственныхъ мѣстъ, къ ревизіи входящихъ и исходящихъ журналовъ, настольныхъ реестровъ, протоколовъ и журналовъ засѣданій и т. под., что при сопоставленіи съ поданными ему вѣдомостями давало возможность составить нѣкоторое представленіе о движеніи дѣлъ, затѣмъ значительное вниманіе удѣлялъ сенаторъ осмотру различныхъ учрежденій, какъ то больницъ, школъ, тюремъ, казенныхъ складовъ вина и соли и т. под.. Одновременно съ этимъ, съ самыхъ первыхъ дней ревизіи мѣстное населеніе буквально засыпало его жалобами, въ которыхъ выливалось много горя и слезъ, и нетерпѣливо ожидало отъ сенатора возстановленія справедливости, законнаго порядка и правосудія.

Такой приливъ жалобъ совершенно понятенъ,—ревизующій сенаторъ былъ гораздо ближе Сената, отъ прошеній, подаваемыхъ на его имя, не требовалось строгаго соблюденія формы, допускались даже словесныя жалобы [1]), что составляло огромное облегченіе для неграмотной и бѣдной массы населенія, и, наконецъ, оставаясь въ губерніи болѣе или менѣе продолжительное время, ревизующій сенаторъ вслѣдствіе этого имѣлъ возможность защитить жалобщика отъ мести раздраженнаго чиновничества.

Наибольшее число жалобъ подавалось на злоупотребленія помѣщичьей властью, на различныя неправильности при производствѣ рекрутскихъ наборовъ, на лихоимство и вымогательство чиновниковъ разныхъ ранговъ, на медленность и неправильность дѣлопроизводства, въ особенности по гражданскимъ дѣламъ. Чтобы дать вѣрное понятіе о количествѣ поступавшихъ къ сенаторамъ жалобъ, достаточно указать, что лишь одна послѣдняя изъ перечисленныхъ категорій достигаетъ во многихъ ревизіяхъ нѣсколькихъ сотъ, а иногда переходитъ даже за тысячу. Конечно, далеко не всѣ жалобщики получали желаемое ими удовлетвореніе, —нѣкоторымъ приходилось отказывать уже потому, что они обращались по поводу предметовъ, не зависившихъ отъ разрѣшенія сенатора, другіе же должны были доволь-

[1]) Этого рода жалобы записывались чиновниками сенаторской канцеляріи со словъ жалобщика, приходившаго лично къ сенатору.

ствоваться лишь тѣмъ, что жалоба ихъ передавалась на разсмотрѣніе надлежащаго учрежденія съ указаніемъ отъ сенатора „поступить съ оной жалобой по законамъ". Но бывало не мало и такихъ жалобъ, по которымъ ревизующіе сенаторы собирали нужныя свѣдѣнія, требовали объясненія, давали предписанія присутственнымъ мѣстамъ и должностнымъ лицамъ, возбуждали уголовное преслѣдованіе, отрѣшали отъ должностей и даже предавали суду.

Кромѣ вышеуказанныхъ средствъ полученія необходимыхъ для ревизіи свѣдѣній сенаторы пользовались еще донесеніями должностныхъ лицъ и массовыми опросами населенія. Этотъ послѣдній способъ примѣнялся главнымъ образомъ для разслѣдованія неправильныхъ дѣйствій чиновниковъ, въ особенности по отношенію незаконно взимаемыхъ ими съ народа поборовъ [1]).

Во время производства ревизій сенаторамъ постоянно приходилось встрѣчать противодѣйствіе со стороны мѣстныхъ властей, руководящими факторами поведенія которыхъ были инстинктъ самосохраненія и раздраженное самолюбіе, а такъ какъ высшіе провинціальные чиновники—генералъ-губернаторы, а отчасти и губернаторы обладали нерѣдко значительными связями, то они не боялись ревизующихъ сенаторовъ, позволяли себѣ отзываться о нихъ и обращаться къ нимъ въ рѣзкомъ и даже прямо вызывающемъ тонѣ, а иногда вступали въ открытыя столкновенія. Положеніе ревизующихъ сенаторовъ было крайне затруднительно и нужно было имѣть много энергіи, характера и такта, да кромѣ того еще солидную поддержку въ Петербургѣ, чтобы довести съ успѣхомъ до конца то дѣло, для котораго они были присланы. Чтобы облегчить задачу сенаторовъ, баронъ Б. Б. Кампенгаузенъ предлагалъ удалять губернаторовъ на время ревизіи изъ управляемыхъ ими губерній, съ воспрещеніемъ имъ въ то же время въѣзда въ Петербургъ, гдѣ они могли бы, интригуя противъ ревизующихъ сенаторовъ, вредить дѣлу ревизіи. Для иллюстраціи того, насколько затруднительно и непріятно бывало иногда положеніе сенаторовъ, можно привести слѣдующіе факты: во время ревизіи княземъ Долгорукимъ подчиненныхъ казанскому генералъ-губернатору губерній (1826 г.), этотъ

[1]) См., напр., М. А. М. Ю., дѣла о ревизіи кн. Долгорукимъ Курской губ.; во время этой ревизіи для выясненія нѣкоторыхъ дѣлъ допрашивалось по 250—270 человѣкъ.

генералъ-губернаторъ настойчиво домогался получить отъ сенатора свѣдѣнія о точномъ содержаніи возложеннаго на него порученія и всячески старался контролировать его дѣйствія, для чего и просилъ сенатора сообщать ему обо всѣхъ своихъ распоряженіяхъ, но такія притязанія встрѣтили рѣшительный отпоръ со стороны кн. Долгорукаго, отлично учитывавшаго то видное среди столичной бюрократіи положеніе, которое онъ занималъ. Генералъ-губернатору было категорически заявлено, что домогательство его, какъ неосновательное, не можетъ быть удовлетворено, ибо ревизующему сенатору Высочайше повелѣно доносить о существѣ его дѣйствій лишь въ собственныя руки Государя. Несмотря на всю непріятность такого отвѣта, генералъ-губернаторъ долженъ былъ съ нимъ примириться, такъ какъ понималъ, что не имѣетъ возможности повредить ревизующему сенатору въ Петербургѣ.

Въ 1830 году сенаторы Мертенсъ и Корниловъ были посланы на ревизію Вологодской и Архангельской губерній. Осмотръ первой прошелъ благополучно, но во второй начались пререканія съ губернаторомъ Филимоновымъ и защищавшимъ его генералъ-губернаторомъ Галломъ. Отношенія сильно обострились, и генералъ-губернаторъ донесъ Государю, что сенаторы допускаютъ въ своихъ дѣйствіяхъ крайнюю несправедливость и злоупотребленіе власти, и высказывалъ сожалѣніе по поводу назначенія сенаторской ревизіи, которая лишаетъ его возможности закончить начатое имъ водвореніе порядка въ губерніи. Генералъ-губернатора поддержалъ министръ внутреннихъ дѣлъ, кромѣ того, повидимому, у него были связи въ высшей военной и придворной средѣ. Поэтому, а быть можетъ отчасти и въ виду особаго довѣрія Императора Николая I къ генералъ-губернаторамъ и постоянной Его заботы о поддержаніи престижа ихъ власти, доносъ возымѣлъ силу и послѣдовалъ рѣзкій уже по одной своей краткости Высочайшій указъ, которымъ предписывалось сенаторамъ немедленно прекратить ревизію, всѣ дѣла передать генералъ-губернатору и ѣхать въ Петербургъ [1]).

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1828 года № 40. Сознавая всю двусмысленность и непріятность положенія отставленнаго ревизора, сенаторъ Корниловъ обратился къ Государю съ прошеніемъ о томъ, чтобы было повелѣно Общему собранію Сената или Государственному Совѣту разслѣдовать его дѣйствія по ревизіи; министръ юстиціи находилъ такое разслѣдованіе излишнимъ и въ утѣшеніе сенаторамъ (Корнилову и Мертенсу)

Въ 1842 году правительство рѣшило произвести ревизію Восточной Сибири, которою въ то время управлялъ въ качествѣ генералъ-губернатора генералъ Руппертъ. Намѣченный для командированія туда сенаторъ Толстой желалъ уклониться отъ этого порученія, такъ какъ опасался столкновеній съ генералъ-губернаторомъ и лишь послѣ того, какъ ему свыше была обѣщана дѣятельная поддержка, — онъ отправился на ревизію.

Опасенія сенатора вполнѣ оправдались.—Съ первыхъ же шаговъ по прибытіи въ Иркутскъ онъ встрѣтилъ самое энергичное противодѣйствіе со стороны генералъ-губернатора. Когда Толстой возбуждалъ противъ чиновниковъ уголовное преслѣдованіе или предавалъ ихъ суду, то Руппертъ нерѣдко пріостанавливалъ такое распоряженіе и доносилъ о немъ въ Петербургъ; мало этого, онъ предписалъ иркутскому губернатору „доносить ему о всѣхъ предложеніяхъ ревизующаго сенатора, прежде приведенія таковыхъ въ исполненіе“ и наконецъ, несмотря на всѣ настоянія сенатора, вовсе не допустилъ его къ обревизованію нѣкоторыхъ учрежденій. Кромѣ этого Руппертъ всячески старался задѣть и оскорбить сенатора, писалъ къ нему въ раздраженномъ и вызывающемъ тонѣ, называя дѣйствія его „вытекающими изъ увлеченія и самовластія“, а въ Царскіе дни только его одного не приглашалъ къ себѣ обѣдать.

Сенатору волей неволей приходилось жаловаться въ Петербургъ, откуда хотя нѣсколько нерѣшительно, но все же его поддерживали. Въ концѣ концовъ были открыты такіе безпорядки и злоупотребленія по управленію Восточной Сибирью, что правительству не оставалось ничего другого, какъ уволить генералъ-губернатора отъ должности, но произошло это черезъ четыре года послѣ начала ревизіи, и сенатору пришлось въ теченіе этихъ лѣтъ вытерпѣть много непріятностей [1]).

Во время сенаторской ревизіи управленія городомъ Таганрогомъ (1819 г.) мѣстный градоначальникъ подолгу не отвѣчалъ на бумаги сенаторовъ, а нѣкоторымъ изъ подчиненныхъ ему учрежденій категорически предписывалъ не исполнять исходящія

имъ было объявлено отъ Высочайшаго имени, что въ дѣйствіяхъ ихъ по ревизіи Государь Императоръ не усматриваетъ ничего такого, что могло бы опорочить ихъ долговременную службу.

[1]) Арх. Сен. дѣло Мин. юст. 1842 г. № 8954.

отъ нихъ распоряженія [1]). Кромѣ этого, на одного изъ сенаторовъ онъ ложно донесъ, что тотъ просилъ у него взаймы 40 тысячъ рублей [2]). Когда мѣстные администраторы не чувствовали за собою достаточно силы, чтобы вступать въ открытыя столкновенія съ ревизующими сенаторами, и не имѣли возможности интриговать противъ нихъ и вредить имъ въ Петербургѣ, то они сосредоточивали обыкновенно свое вниманіе на томъ, чтобы запутать начатыя сенаторомъ дѣла и сокрыть отъ него истинную картину мѣстной жизни, для чего принимались самыя разнообразныя мѣры вплоть до умышленнаго уничтоженія нежелательныхъ бумагъ и документовъ [3]).

Несмотря на всѣ затрудненія и препятствія сенаторы открывали множество безпорядковъ и злоупотребленій, разсказъ о которыхъ, а иногда и простое ихъ перечисленіе занимаетъ десятки и сотни листовъ въ отчетахъ о ревизіи. Кромѣ этого, ревизующіе сенаторы даютъ огромное количество свѣдѣній о различныхъ сторонахъ мѣстной жизни и притомъ столь цѣнныхъ, что безъ знакомства съ ними трудно составить себѣ вполнѣ вѣрное представленіе о томъ, что дѣлалось въ губерніи и уѣздѣ первой половины XIX вѣка. Всѣми указанными свѣдѣніями изобилуютъ не только подробныя донесенія Правительствующему Сенату, но и краткіе рапорты на Высочайшее имя, посылавшіеся какъ во время хода, такъ и по окончаніи ревизіи [4]), а равно и переписка ревизующихъ сенаторовъ съ министрами.

[1]) Тамъ же, Высоч. ук. и повел., кн. 398 л. 232—234.

[2]) Разслѣдованіе по этому доносу было поручено произвести московскому главнокомандующему кн. Голицыну совмѣстно съ московскимъ губернскимъ предводителемъ дворянства.

[3]) Арх. Сен. Ревизія сенаторомъ Бѣгичевымъ Орловской губ., дѣло по рапорту губернатора о поджогѣ губернскаго правленія, тамъ же Высоч. ук. и повел., кн. 606 л. 252 обор. и Воспоминанія Колмакова—Русская Старина 1886 года т. III стр. 517.

[4]) Нерѣдко такихъ рапортовъ въ теченіе ревизіи посылалось 10—20 и больше; сенаторы, пользовавшіеся личнымъ расположеніемъ Государя и близко къ Нему стоявшіе, обращались часто не съ рапортами, а просто съ конфиденціальными письмами иногда даже на французскомъ языкѣ (см. напр. письма сенатора Сиверса Арх. Собств. Е. В. канцел. № 1067). Хотя сенаторы адресовали нерѣдко свои донесенія въ собственныя руки Государя, но иногда нелегко было ихъ сдать по назначенію, — вотъ что пишетъ по этому поводу одинъ чиновникъ: „Господинъ Сенаторъ Алексѣй Ульяновичъ Болотниковъ въ Кіевѣ 25-го Декабря минувшаго 1816 года при предписаніи своемъ вручилъ мнѣ бумаги, слѣдующія въ С.-Петербургъ къ разнымъ лицамъ, въ томъ числѣ адресованныя Его Императорскому Величеству въ собственныя руки, съ тѣмъ, дабы я тотчасъ отправился съ сими бумагами въ С.-Петербургъ и отдалъ оныя кому слѣдуетъ по принадлежности. Вслѣдствіе чего, прибывъ въ Петербургъ, я явился сперва къ Г-ну Статсъ-Секретарю

Въ огромномъ большинствѣ случаевъ всѣ эти документы составлялись вполнѣ толково и обстоятельно [1]), иногда даже съ излишней подробностью, что, въ особенности, можно сказать о донесеніяхъ и рапортахъ ревизующихъ сенаторовъ времени Императора Николая I, на которыхъ замѣтно отражается господствовавшее тогда въ офиціальномъ мірѣ увлеченіе канцелярщиной,—десятки листовъ въ нихъ посвящаются описанію мелкихъ отступленій отъ установленнаго закономъ порядка бумажнаго производства и незначительныхъ неисправностей въ настольныхъ реестрахъ, входящихъ и исходящихъ журналахъ, дежурныхъ книгахъ, протоколахъ и т. под. [2]).

Едва ли не болѣе всего въ рапортахъ и донесеніяхъ ревизующихъ сенаторовъ говорится о медленности присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ,—эта общая черта тогдашней дѣловой жизни бросалась въ глаза уже при самомъ бѣгломъ осмотрѣ канцелярій и представленныхъ отъ присутственныхъ мѣстъ вѣдомостей. По наблюденіямъ сенаторовъ, медленностью характеризуются всѣ служебныя дѣйствія огромнаго большинства тогдашняго провинціальнаго чиновничества. Нѣкоторые изъ приводимыхъ сенаторами случаевъ медленности въ движеніи дѣлъ настолько курьезны и неправдоподобны, что имъ нельзя было

Марченкѣ и отдавалъ тѣ два пакета, которые слѣдовали Его Императорскому Величеству, но онъ мнѣ сказалъ, что они принадлежатъ для поднесенія Его Величеству Господину Министру Юстиціи; я сейчасъ явился къ нему, Г. Министру Юстиціи подавалъ ему и онъ спросилъ меня, есть ли отъ Г. Сенатора Болотникова отношеніе къ нему о представленіи сихъ всеподданнѣйшихъ донесеній Его Императорскому Величеству, на что я отвѣчалъ, что таковаго дано мнѣ не было. Его Высокопревосходительство отозваться изволилъ, что пакеты сіи слѣдуютъ къ Статсъ-Секретарю Марченкѣ. Я опять явился къ нему, а онъ мнѣ сказалъ, чтобъ я отнесъ къ дежурному генералу, я и къ сему явился, но и тотъ мнѣ чрезъ чиновника велѣлъ объявить, чтобъ я снесъ ихъ къ Министру Полиціи, я туда являлся, и мнѣ въ канцеляріи сказано: что адресованныя бумаги Его Величеству въ собственныя руки Министръ Полиціи не принимаетъ, а слѣдуютъ болѣе онѣ къ Начальнику Главнаго Штаба Князю Волконскому. Я и къ сему явился, но онъ мнѣ также чрезъ чиновника отвѣчалъ, что такъ какъ пакеты сіи адресованы въ собственныя руки Его Величества, то и слѣдуетъ ихъ отдать на половинѣ Государя Императора дежурному камердинеру. Я ту же минуту пошелъ на половину Его Величества во Дворецъ, тамъ подалъ ихъ Старшему камердинеру и по приказанію его получилъ отъ камеръ-лакея Яковлева въ оныхъ расписку". (Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1816 г. № 137, л. 5—7).

[1]) Исключеніе обыкновенно представляютъ изъ себя донесенія и рапорты по тѣмъ немногимъ ревизіямъ, при производствѣ которыхъ сенаторы оставались довольны всѣмъ или почти всѣмъ, что они видѣли, см., напр., Арх. Сен., дѣла I депар. 1808 г. № 973 и 1826 г. № 742.

[2]) См., напр., Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1853 г. № 2313.

бы повѣрить, если бы они не исходили изъ офиціальнаго и вполнѣ достовѣрнаго источника.

Ревизія Курской губерніи кн. Долгорукимъ открыла, напримѣръ, дѣла, находившіяся въ производствѣ болѣе 20 лѣтъ и еще далеко не законченныя; въ одномъ только Льговскомъ уѣздномъ судѣ подобныхъ дѣлъ было шестьдесятъ четыре [1]).

Ревизіей той же губерніи сенаторомъ Дурасовымъ (1850 г.) обнаружено, что цѣлый рядъ вошедшихъ въ законную силу рѣшеній судебныхъ мѣстъ остается безъ исполненія около 20 лѣтъ [2]).

Ревизія Западной Сибири (1826—1827) открыла много дѣлъ, тянувшихся по 12—15 и болѣе лѣтъ. Сенаторъ Бѣгичевъ, при ревизіи Орловской губерніи, нашелъ приговоры палаты уголовнаго суда, которые около 13 лѣтъ пролежали у губернатора, ожидая его утвержденія, и, вѣроятно, оставались бы въ томъ же положеніи и дольше, если бы не началась сенаторская ревизія [3]).

Ограничимся этими примѣрами, такъ какъ было бы утомительно пересказать, хотя бы самую небольшую часть приводимыхъ сенаторами вопіющихъ случаевъ медленности. Присутственныя мѣста, обыкновенно, оправдывались тѣмъ, что они наводятъ справки или составляютъ экстракты, но эти привычныя отговорки не дѣйствовали, такъ какъ сенаторы, зная порядокъ канцелярскаго дѣлопроизводства, имъ не вѣрили. Рапорты и донесенія ревизующихъ сенаторовъ вполнѣ выясняютъ причины замѣчавшейся ими медленности, — среди которыхъ одно изъ первыхъ мѣстъ занимаетъ уже упомянутый выше способъ постепеннаго наведенія справокъ (не сразу, а одна за другой) и собиранія дополнительныхъ свѣдѣній, причемъ нѣкоторыми сенаторами было замѣчено, что иногда присутственныя мѣста, въ такихъ случаяхъ, охотно отсылаютъ и самыя дѣла, руководствуясь единственной цѣлью показать въ концѣ года въ отчетѣ наименьшее число остающихся за ними производствъ [4]). Поводы, изъ-за которыхъ требовались дополнительныя свѣдѣнія и возвращались дѣла, часто бывали совершенно незначительны, такъ, напримѣръ, недостаточно полная надпись на тюкѣ, который, тѣмъ не менѣе, прибылъ по назначенію, ошибки въ нумераціи на при-

---

[1]) М. А. М. Ю. ревизія княземъ Долгорукимъ Курской губерніи.
[2]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1854 г. № 9993.
[3]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1842 г. № 574.
[4]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1860 г. № 5803.

ложенныхъ къ дѣлу описяхъ и тому подобныя мелочи, не имѣвшія рѣшительно никакого значенія [1]). Присутственныя мѣста старались показать, что они работаютъ, но, на самомъ дѣлѣ, большая часть ихъ труда сводилась лишь къ канцелярской отпискѣ, чего, конечно, нельзя было скрыть отъ ревизующихъ сенаторовъ, въ донесеніяхъ и рапортахъ которыхъ мы встрѣчаемъ по этому предмету не мало горькихъ замѣчаній.

По выраженію сенатора Сафонова, ревизовавшаго въ 1859 г. Пензенскую губ., единственно успѣшный способъ заключенія многихъ уголовныхъ дѣлъ —это давность. Тотъ же сенаторъ, во всеподданнѣйшемъ рапортѣ, пишетъ: „помѣщикъ Катковъ и жена его подверглись довольно значительнымъ частнымъ взысканіямъ, признаннымъ ими справедливыми. Съ 1853 года производится дѣятельная переписка между губернскимъ правленіемъ и низшими присутственными мѣстами двухъ уѣздовъ объ описи и оцѣнкѣ находящихся въ тѣхъ уѣздахъ имѣній, принадлежащихъ Катковымъ и, несмотря на всю эту обширную въ теченіе пяти лѣтъ переписку, я нашелъ это дѣло въ томъ же положеніи, въ какомъ оно было въ самомъ началѣ. Въ теченіе этого времени губернскимъ правленіемъ сдѣлано было 57 подтвержденій, замѣчаній и строгихъ выговоровъ, не имѣвшихъ ни малѣйшихъ послѣдствій“ [2]).

Почти съ такою же медленностью производилось присутственными мѣстами исполненіе по сенатскимъ указамъ, а иногда и обнародованіе Высочайшихъ указовъ, особенно тѣхъ, которые, почему-либо, были имъ непріятны [3]).

Затѣмъ сенаторы постоянно доносили о естественномъ послѣдствіи медленности, —необычайномъ накопленіи нерѣшенныхъ дѣлъ и неисполненныхъ бумагъ, которыя часто не записывались въ реестры, а просто валялись въ безпорядкѣ на полкахъ канцелярскихъ шкафовъ или для очистки мѣста сдавались въ архивы; при ревизіи въ 1838 г. Новгородской губерніи сенаторъ Княжнинъ нашелъ въ архивѣ болѣе семи тысячъ не только не разсмотрѣнныхъ, но даже не разобранныхъ дѣлъ и бумагъ одного только губернскаго правленія.

---

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1860 г. № 5886.
[2]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1859 г. № 6369 лист. 6—7.
[3]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1828 г. № 88.

Почти во всѣхъ рапортахъ и донесеніяхъ много говорится о всевозможныхъ безпорядкахъ, обнаруженныхъ сенаторами при производствѣ ревизій, а до того времени неизвѣстныхъ центральному правительству. Въ иныхъ случаяхъ положительно нельзя не удивляться, что присутственное мѣсто, вся дѣятельность котораго, въ теченіе многихъ лѣтъ, была сплошнымъ безпорядкомъ, оставалось, тѣмъ не менѣе, безнаказаннымъ до тѣхъ поръ, покуда не наступала ревизія. Для примѣра можно привести Курскій уѣздный судъ, который сенаторомъ Дурасовымъ былъ преданъ суду: „а) за нарушеніе законовъ о порядкѣ веденія канцелярскихъ книгъ, б) неизвинительную медленность въ дѣлопроизводствѣ, отчего накопилось въ судѣ до тысячи неоконченныхъ дѣлъ, в) незанесеніе въ настольные реестры, въ теченіе двухъ лѣтъ, нѣкоторыхъ дѣлъ, оставшихся во все сіе время въ безгласности, г) представленіе губернскому начальству ежемѣсячно невѣрныхъ вѣдомостей о дѣлахъ, д) утайку въ вѣдомости, представленной въ губернское правленіе къ іюлю мѣсяцу 1850 года, болѣе полутораста дѣлъ уголовныхъ, е) приведеніе уголовной части по суду до крайняго разстройства, ж) записку въ докладные реестры не всѣхъ требовавшихъ доклада бумагъ, з) несоблюденіе законовъ о составленіи, писаніи, подписаніи и исполненіи журналовъ, между которыми встрѣчаются статьи безъ всякаго по нимъ приказанія, и) составленіе журналовъ позднѣйшими противъ дѣйствительнаго числами, і) подлогъ въ журналѣ 21 февраля 1850 г., въ статьѣ подъ № 1267, к) утрату или истребленіе части журналовъ, л) разрѣшеніе дѣлъ такого рода, которыя, по признанію самаго суда, разбору его не подлежали, и притомъ по однимъ лишь журнальнымъ резолюціямъ, безъ составленія на сей конецъ протоколовъ, м) подачу членамъ къ подписанію журналовъ, уже исполненныхъ, н) рѣшеніе гражданскихъ дѣлъ съ нарушеніемъ всѣхъ обрядовъ и формъ, для судопроизводства постановленныхъ, о) перевершеніе своею властію собственныхъ рѣшеній, п) превратное исполненіе журнала о выдачѣ просительницѣ Авериной свидѣтельства на полученіе капитала, оставшагося по смерти дѣйствительнаго статскаго совѣтника Аверина, р) окончательное рѣшеніе корчемныхъ дѣлъ, подлежащихъ ревизіонному ходу, а также принятіе къ своему производству дѣлъ слѣдственныхъ по преступленію должности, с) нарушеніе узаконеній насчетъ веденія и составленія прото-

коловъ, т) утрату или и истребленіе подлинныхъ судебныхъ опредѣленій и дѣлъ у) растрату казенныхъ денежныхъ суммъ и передержку, въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ, слѣдовавшихъ къ отправленію въ приказъ общественнаго призрѣнія апелляціонныхъ денегъ, ф) безпорядки по архиву и неосвидѣтельствованіе онаго, а, наконецъ, х) и за оставленіе безъ огласки и донесенія начальству о множествѣ бумагъ и дѣлъ, найденныхъ заброшенными въ чуланѣ и на чердакѣ въ самомъ жалкомъ и недостойномъ званія присутственнаго мѣста видѣ" [1]).

Не лучше исполнялъ свои обязанности и Тобольскій окружный судъ. Ревизующіе сенаторы нашли въ немъ: „безпорядки, упущенія и отступленія отъ законоположеній въ производствѣ дѣлъ, превыше всякаго возможнаго чаянія. Здѣсь не законы, но собственный произволъ судей постановлялъ рѣшенія . . . . и все сіе не было прегражденно поставленными отъ правительства блюстителями"; дѣятельности суда вполнѣ соотвѣтствовало состояніе его канцеляріи, въ которой многія дѣла оказались безъ начала и безъ конца [2]).

Количество наблюдавшихся сенаторами безпорядковъ отнюдь не уменьшалось съ теченіемъ времени и, въ общемъ, было таково, что въ большинствѣ случаевъ приводило ихъ къ выводу о полномъ разстройствѣ мѣстнаго суда и управленія [3]).

Не мало мѣста въ рапортахъ и донесеніяхъ отводится открытымъ сенаторами злоупотребленіямъ.—Тутъ больше всего говорится о взяткахъ, вымогательствѣ и незаконныхъ поборахъ съ населенія, сопровождавшихся крайней дерзостью и жестокостью. Ревизія кн. Долгорукимъ Курской губ. обнаружила, что уѣздные чиновники, собирая съ крестьянъ незаконные поборы, по нѣсколько рублей съ души, ставили ихъ ранней весной въ воду, зимою заставляли голыхъ ходить по снѣгу или запирали въ нетопленныя избы, лѣтомъ же сѣкли крапивой [4]). Ревизовавшій Тверскую губернію (1816 г.) сенаторъ Ключаревъ говоритъ „о тиранскихъ проступкахъ" уѣздныхъ чиновниковъ и др. Сенаторы открывали взяточничество не только низшихъ и среднихъ, но и высшихъ провинціальныхъ чиновниковъ съ генералъ-губер-

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1858 г. № 6858, стр. 1—3.
[2]) Тамъ же, дѣло I департ. 1826 г. № 2413.
[3]) См., напр., Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1854 г. № 9993.
[4]) Арх. Сен., Высоч. укѣ и повел., кн. 441, л. 401 и слѣд.

наторами и губернаторами во главѣ.—Больше всего брали съ винныхъ откупщиковъ, подрядчиковъ и поставщиковъ казны, съ просителей по судебнымъ дѣламъ и при производствѣ рекрутскихъ наборовъ. Разслѣдованіемъ сенатора графа Гурьева злоупотребленій по поставкѣ муки въ архангельскіе казенные магазины (1830 г.) было открыто, что одинъ только еврей Кагановъ ежегодно уплачивалъ генералъ-губернатору 6.000 р., правителю его канцеляріи 5.000 р. и приближенному къ генералъ-губернатору чиновнику Иванову—2.000 руб. [1]). Сенаторъ кн. Долгорукій доносилъ, что курскій губернаторъ получаетъ ежегодное добавочное содержаніе отъ откупщика въ размѣрѣ 6.000 руб. [2]). Сенаторы Гермесъ и Мертваго, при ревизіи Кавказской губ., выяснили, что мѣстный губернаторъ незаконно присвоилъ себѣ оставшееся послѣ смерти одного купца наслѣдство въ суммѣ около 100.000 руб. [3]).

Но не объ однихъ корыстныхъ злоупотребленіяхъ доносили сенаторы,—ревизія Закавказскаго края Мечниковымъ и графомъ Кутайсовымъ выяснила, напримѣръ, крайнюю жестокость управленія Дагестаномъ въ послѣдніе годы времени Ермолова,—тамъ было въ короткій срокъ казнено около 70 человѣкъ, причемъ въ отношеніи многихъ изъ нихъ невозможно было выяснить, за что именно они казнены. По мнѣнію сенаторовъ, нѣкоторые пострадали совершенно невинно, да и самыя казни, иногда, производились крайне безчеловѣчно [4]).

Ревизія сенатора Княжнина Новгородской губерніи обнаружила, между прочимъ, крайнюю грубость и деспотичность обращенія губернатора съ неугодными ему чиновниками, такъ что иногда, послѣ начальническаго его разговора наединѣ,—подчиненному приходилось оказывать медицинскую помощь [5]). Ревизія сенатора Дурасова Курской губерніи открыла, что въ

---

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1830 г. № 41.

[2]) Тамъ же, Высоч. ук. и повел., кн. 441, л. 423—424.

[3]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1818 г. № 121.

[4]) Тамъ же, дѣло по ревизіи Закавказскаго края сенаторами Мечниковымъ и графомъ Кутайсовымъ, связка 1-я.

[5]) Тотъ же губернаторъ, любившій, вообще, хорошо пожить, занималъ безъ всякаго стѣсненія деньги налѣво и направо у всѣхъ нуждавшихся почему либо въ содѣйствіи губернской администраціи лицъ. Получалъ постоянно живую рыбу изъ отдаленныхъ угловъ губерніи, доставлявшуюся къ нему на даровыхъ обывательскихъ лошадяхъ въ сопровожденіи десятскихъ и сотскихъ; въ день свадьбы его дочери Новгородъ былъ иллюминованъ, на что городское общественное управленіе истратило около 2.000 рублей и пр.

посылавшіеся на Высочайшее имя отчеты умышленно помѣщались невѣрныя данныя [1]).

Затѣмъ почти всѣ сенаторы доводили до свѣдѣнія Петербурга о безчисленныхъ случаяхъ превышенія и бездѣйствія власти, которые они обнаруживали во время производства ревизій, причемъ, изучая ихъ рапорты и донесенія, трудно съ опредѣленностью сказать, какія изъ должностныхъ лицъ допускали наиболѣе часто этого рода злоупотребленія,—высшія или низшія; повидимому, въ этомъ отношеніи генералъ-губернаторы и губернаторы могутъ быть вполнѣ поставлены на одну доску съ капитанъ-исправниками и засѣдателями земскихъ судовъ.

Весьма большой интересъ представляютъ сообщаемыя сенаторами свѣдѣнія о состояніи различныхъ провинціальныхъ учрежденій, какъ то школъ, больницъ и работныхъ домовъ, о положеніи городского самоуправленія, его доходахъ и расходахъ, о мостахъ, дорогахъ и казенныхъ зданіяхъ, о хозяйственной, промышленной и торговой жизни населенія и проч., причемъ къ чести сенаторовъ надо сказать, что они не принимали на вѣру всего, что въ своихъ вѣдомостяхъ писали мѣстныя учрежденія, а въ основаніе рапортовъ и донесеній клали личное наблюденіе и данныя, собираемыя ихъ канцеляріями. Затѣмъ въ указанныхъ документахъ можно найти много любопытныхъ историческихъ свѣдѣній. Такъ, сенаторы Гермесъ и Мертваго (ревизовавшіе въ 1818 г. Астраханскую губернію) сообщаютъ исторію возникновенія и дѣятельности Астраханскаго комерческаго банка и интересные факты изъ прошлаго калмыцкаго и туркменскаго народовъ. Сенаторы Мечниковъ и графъ Кутайсовъ (ревизовавшіе въ 1829 году Закавказскій край) собрали много свѣдѣній о Грузіи, начиная съ ея присоединенія и времени перваго управленія русской властью и, въ частности, по исторіи ея законодательства (уложеніе царя Вахтанга), церковнаго землевладѣнія и др.

Инструкціи требовали отъ ревизующихъ сенаторовъ ознакомленія съ мѣстными нуждами, для чего имъ приходилось обыкновенно обращаться къ губернскимъ присутственнымъ мѣстамъ и предводителямъ дворянства, сообщенія которыхъ и служили матеріаломъ для донесеній по этому предмету Государю и Сенату. Въ первыя десятилѣтія XIX вѣка наиболѣе часто указы-

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1817 г. № 3530 и 1334 г. № 9993.

вали сенаторы на недостатокъ мѣдной монеты, незначительность содержанія чиновниковъ и недостаточность ихъ образованія, малоземелье казенныхъ крестьянъ и незаконное обращеніе губернскаго начальства съ избираемыми дворянскими собраніями чиновниками, въ нарушеніе Жалованной грамоты и къ подрыву авторитета дворянства.

Говоря о нуждахъ провинціи, ревизующіе сенаторы предлагали нерѣдко и мѣры къ ихъ устраненію и, вообще, къ усовершенствованію уѣздной и губернской жизни,—проектировали раздѣленіе губерній и уѣздовъ, учрежденіе временныхъ отдѣленій присутственныхъ мѣстъ для разсмотрѣнія накопившихся дѣлъ, введеніе упрощенныхъ формъ канцелярскаго дѣлопроизводства, улучшеніе надзора за мѣстнымъ управленіемъ [1]) и проч. Разрѣшеніе вопроса о томъ, какъ относилось правительство къ указаннымъ предложеніямъ, приводитъ насъ къ болѣе общему вопросу о послѣдствіяхъ сенаторскихъ ревизій. Но, чтобы покончить съ донесеніями ревизующихъ сенаторовъ, надо сказать, что не вездѣ и не все находили они въ плохомъ состояніи,—иногда, хотя и очень рѣдко, оказывалась въ удовлетворительномъ положеніи большая часть осмотрѣнныхъ учрежденій, чаще же они обращали вниманіе Государя и Сената на успѣшную дѣятельность одного-двухъ присутственныхъ мѣстъ или отдѣльныхъ должностныхъ лицъ, которымъ и объявлялось „удовольствіе“ или „похвала“ отъ Сената, а иногда и Высочайшее одобреніе.

Уже самый фактъ пребыванія сенатора въ губерніи отражался весьма благопріятно на дѣятельности провинціальнаго чиновничества,—всѣ учрежденія и должностныя лица подтягивались, и темпъ офиціальной жизни ускорялся, такъ что при сенаторѣ, обыкновенно, за полгода рѣшалось больше дѣлъ и исполнялось бумагъ, чѣмъ до него въ теченіе цѣлаго года [2]). Такъ же благотворно отражалось присутствіе сенатора и на качествѣ канцелярской дѣятельности. Когда ревизія раскрывала какіе либо безпорядки и злоупотребленія, то сенаторы старались по возможности устранить ихъ на будущее время своими

[1]) См., напр., по послѣднему предмету проектъ сенатора Обрескова объ учрежденіи особыхъ инспекторовъ—попечителей губерній изъ сенаторовъ, Сборн. ист. матер., Собств. Е. В. канц., т. VIII, стр. 179—188.

[2]) См., напр., Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1843 г. № 7467, вѣдомость палатъ уголовнаго и гражд. суда о движеніи дѣлъ.

указаніями и распоряженіями; объ этихъ указаніяхъ и распоряженіяхъ они доносили Сенату, который, почти всегда, таковыя одобрялъ и подтверждалъ [1]). Но встрѣчались нерѣдко случаи, когда ревизующій сенаторъ, своей собственной властью, не могъ помочь дѣлу,—ему оставалось тогда лишь ходатайствовать предъ правительствомъ, т. е. ограничиться однимъ возбужденіемъ какого либо вопроса, и правительство довольно внимательно относилось къ представленіямъ сенаторовъ. Такъ, вслѣдствіе донесенія сенатора Рунича о томъ, что изъ Рязанской и нѣкоторыхъ другихъ губерній привозятся на Урюпинскую (Донской области) ярмарку для продажи въ розницу скованные помѣщичьи крестьяне, былъ воспрещенъ такой видъ торговли людьми, приближающійся, по выраженію Государственнаго Совѣта, къ продажѣ съ молотка [2]). Вслѣдствіе соображеній, представленныхъ сенаторомъ Мясоѣдовымъ, былъ изданъ законъ, которымъ установлено, что всѣ дѣла о преступленіяхъ должности, начатыя по предписаніямъ ревизующихъ сенаторовъ, обязательно должны представляться на ревизію Правительствующаго Сената. Въ числѣ послѣдствій ревизіи Слободско-Украинской губерніи сенаторами Лопухинымъ и Нелединскимъ-Мелецкимъ было перечисленіе Богучарскаго уѣзда, согласно высказанному сенаторами мнѣнію, изъ состава этой губерніи въ Воронежскую губернію, и переселеніе духоборовъ по собственному ихъ желанію, поддержанному сенаторами, на Молочныя воды со щедрымъ пособіемъ отъ казны [3]). Въ виду донесенія сенаторовъ Безроднаго и кн. Куракина объ отяготительныхъ поборахъ съ крестьянъ, производимыхъ духовенствомъ Западной Сибири за церковныя требы, на это обстоятельство обращено, по Высочайшему повелѣнію, особое вниманіе Синода. По представленію сенаторовъ Дурасова и кн. Долгорукаго, было издано новое положеніе о порядкѣ замѣщенія волостныхъ головъ и писарей. Затѣмъ, вслѣдствіе ходатайствъ сенаторовъ, неоднократно создавались временныя экспедиціи губернскихъ правленій, палатъ и иныхъ учрежденій для разбора и рѣшенія накопившихся дѣлъ [4]), увеличивалось

[1]) Арх. Сен., дѣло I департ. 1807 г. № 549 и 1816 г. № 658, дѣло Мин. юст. 1860 г. № 5800.

[2]) Арх. Госуд. Совѣта, т. III, ч. 1, стр. 62—63.

[3]) И. В. Лопухинъ—Записки, стр. 133.

[4]) 2 П. С. З., № 1301, 1827 г.; Истор. обз. дѣят. Комит. Мин—овъ, т. 1, стр. 447—448 и Арх. Сен., дѣла I департ. 1811 г. № 804 и 1819 г. № 121.

число чиновниковъ, принимались различныя мѣры въ сферѣ казеннаго хозяйства и проч.

Почти каждая сенаторская ревизія влекла за собою удаленіе отъ должностей цѣлаго ряда чиновниковъ, начиная съ первыхъ лицъ мѣстной администраціи, и наложеніе множества дисциплинарныхъ взысканій, чаще всего выговоровъ; но нерѣдко открывались такіе проступки, что невозможно было ограничиться указанными видами репрессіи, а приходилось возбуждать уголовное преслѣдованіе и предавать виновныхъ суду [1]). Количество лицъ, предававшихся суду, въ значительной мѣрѣ зависѣло отъ того, насколько строгъ былъ данный сенаторъ и насколько онъ умѣлъ раскрыть злоупотребленія, и въ общемъ колебалось отъ нѣсколькихъ десятковъ до нѣсколькихъ сотъ на каждую обревизованную губернію, примѣромъ послѣдняго можетъ служить ревизія сенаторомъ Мясоѣдовымъ Тульской, Курской и Орловской губерній (1815—1816 г.), вслѣдствіе которой было предано суду болѣе 1,000 чиновниковъ [2]). Здѣсь слѣдуетъ замѣтить, что ревизующіе сенаторы одинаково относились и къ высшимъ и къ низшимъ должностнымъ лицамъ, примѣняя къ тѣмъ и другимъ одну общую мѣрку законности и добросовѣстности дѣйствій, но такъ какъ власть преданія суду этихъ послѣднихъ принадлежала не сенатору, а высшимъ государственнымъ учрежденіямъ, настроеннымъ по отношенію къ нимъ болѣе снисходительно, то правильное соотношеніе между виною и отвѣтственностью иногда нарушалось, и только благодаря Высочайшей резолюціи возстановлялась въ нѣкоторыхъ случаяхъ справедливость и равенство всѣхъ должностныхъ лицъ передъ закономъ [3]). Послабленіе, оказываемое первымъ губернскимъ чиновникамъ, не разъ раздражало Государей.—Весьма интересный въ этомъ отношеніи случай имѣлъ мѣсто послѣ ревизіи сенаторомъ Хитрово Вологодской губерніи (1813 годъ), которою были открыты значительныя злоупотребленія губернатора и вице-губернатора, но Сенатъ взглянулъ иначе на факты, собранные сенаторомъ, и призналъ помянутыхъ лицъ виновными лишь въ самыхъ незначительныхъ про-

[1]) Для ускоренія дѣла и усиленія наказанія Императоръ Николай Павловичъ иногда предавалъ такихъ лицъ военному суду, несмотря на принадлежность ихъ къ гражданскому вѣдомству.

[2]) Арх. Сен., Высоч. ук. и повел., кн. 396 л. 32.

[3]) Тамъ же, Высоч. ук. и повел., кн. 370 л. 259 и кн. 592 л. 502—503; дѣло Мин. юст. 1861 г. № 1229.

ступкахъ. Недовольный такимъ противорѣчіемъ между донесеніемъ сенатора и рѣшеніемъ Сената, Императоръ Александръ I поручилъ Государственному Совѣту выяснить, кто изъ нихъ правъ, такъ какъ или „донесеніе сенатора Хитрово не имѣло законнаго основанія, или V департаментъ Сената сдѣлалъ послабленіе въ своемъ сужденіи о сихъ чиновникахъ", и когда Совѣтъ призналъ донесеніе ревизующаго сенатора вполнѣ основательнымъ, то ему было поручено войти въ обсужденіе дѣйствій названнаго департамента Сената, постановившаго неправильное рѣшеніе [1]).

Но отъ преданія суду было очень далеко до окончательнаго приговора, тутъ немедленно начиналась обычная канцелярская волокита,—происки и взятки, и въ концѣ концовъ дѣло разросталось въ объемѣ и затягивалось на много лѣтъ. Чтобы дать понятіе объ объемѣ дѣлъ, возникавшихъ изъ сенаторскихъ ревизій, достаточно привести на выдержку нѣсколько цифровыхъ данныхъ: опредѣленіе Сената объ отвѣтственности чиновниковъ за безпорядки и злоупотребленія, открытыя ревизіей кн. Давыдова Калужской губ. (1849 г.), написано на 2.000 листахъ [2]); записка по дѣлу о злоупотребленіяхъ вятскаго губернатора Добринскаго и другихъ чиновниковъ, привлеченныхъ къ отвѣтственности вслѣдствіе ревизіи кн. Долгорукаго и Дурасова, составляетъ болѣе 800 печатныхъ страницъ большого формата. Возникшее вслѣдствіе ревизіи кн. Гагарина (1843 г.) дѣло объ отвѣтственности астраханскаго военнаго губернатора Тимирязева заключало въ себѣ около 2.000 листовъ [3]). Въ полномъ соотвѣтствіи съ объемомъ была и медленность движенія этихъ дѣлъ,—обыкновенно они заканчивались черезъ 8—10 и даже болѣе лѣтъ послѣ сенаторской ревизіи. За это время можно было использовать всевозможныя вліянія и самые разнообразные способы для затемненія дѣла и облегченія своей участи; кромѣ этого, помогалъ обвиняемымъ дореформенный процессъ съ его теоріей формальныхъ доказательствъ и, наконецъ, нерѣдко проступки ихъ подпадали подъ дѣйствіе Всемилостивѣйшихъ манифестовъ. Вслѣдствіе совокупнаго вліянія всѣхъ указанныхъ обстоятельствъ многія дѣла, возникавшія изъ сенаторскихъ ре-

[1]) Арх. Сен., Высоч. ук. и повел., кн. 371 л. 579—581 и кн. 376 л. 262.
[2]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1853 г. № 3658.
[3]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1845 г. № 7613.

визій, оканчивались ничѣмъ, и виновные чиновники часто ускользали такимъ образомъ отъ заслуженныхъ ими наказаній, отдѣлываясь въ худшемъ случаѣ отставленіемъ отъ должностей.

Приводя къ концу очеркъ сенаторскихъ ревизій до 60-хъ годовъ XIX вѣка, интересно остановиться на томъ, какъ относились къ нимъ современники и прежде всего Государи и правительственная среда. Императоръ Александръ I слѣдилъ за ревизіями и интересовался ими, но въ то же время Онъ, повидимому, понималъ, что въ силу совокупности разныхъ причинъ онѣ мало достигаютъ своей цѣли, почему въ концѣ царствованія и смотрѣлъ на нихъ довольно скептически [1]). По отношенію къ ревизующимъ сенаторамъ Онъ бывалъ иногда строгъ [2]), но дѣйствительныя ихъ заслуги отмѣчалъ и къ мнѣніямъ ихъ въ большинствѣ случаевъ относился со вниманіемъ [3]). Весьма любопытные благодарственные рескрипты были даны Императоромъ Александромъ I сенаторамъ И. В. Лопухину и Нелединскому-Мелецкому послѣ обревизованія Слободско-Украинской губерніи. Въ одномъ изъ нихъ говорилось „ . . . . собственныя ваши примѣчанія на всѣ части Слободско-Украинской губерніи дѣлаютъ честь вашему просвѣщенію, правотѣ и видамъ справедливаго человѣколюбія“ . . . А въ другомъ, данномъ по поводу весьма гуманныхъ мѣръ, принятыхъ сенаторами въ отношеніи духоборовъ: „Господа тайные совѣтники и сенаторы Лопухинъ и Нелединскій-Мелецкій, пріймите истинную Мою благодарность за поступокъ вашъ въ дѣлѣ духоборцевъ, Я нахожу его столько же сообразнымъ просвѣщенію и благоразумнымъ вашимъ правиламъ, сколько и основаннымъ на справедливости и настоящемъ положеніи сихъ людей. Вмѣстѣ съ симъ вразумляю Я губернатора, какимъ образомъ должно располагать ему назначенное при возвращеніи сихъ духоборцевъ увѣщаніе и находя между тѣмъ, что прежде предпринятаго тамошнимъ правительствомъ . . . . просвѣщенія ихъ умовъ, пристойнѣе и нужнѣе бы было помыслить о ихъ пропитаніи и водвореніи и что прежде настоятельныхъ вопросовъ о ихъ обязанностяхъ къ правительству должно бы

[1]) Сборн. ист. матер. Собств. Е. В. канцел., т. I, стр. 381—383.

[2]) Арх. Сен., Высоч. ук. и повел., кн. 389, л. 292 и дѣло Мин. юст. 1816 г. № 64.

[3]) Въ одномъ изъ писемъ сенатору Сиверсу, ревизовавшему Волынскую губ., Императоръ Александръ I писалъ: „j'ai designé pour la place du gouverneur de la Volhynie le général Ghigitsky... principalement sur votre recommendation“ (Арх. Собств. Е. В. канц. № 1647).

было дать имъ почувствовать, что правительство сіе, въ разоренномъ ихъ положеніи, готово простереть имъ руку помощи и покровительства" [1]).

Существо дѣятельности ревизующихъ сенаторовъ было таково, что создавало имъ массу враговъ, которые старались всячески вредить и иногда обращались съ жалобами на сенаторовъ непосредственно къ Государю; но Императоръ Александръ I отнюдь не былъ склоненъ терпѣть интриги противъ ревизующихъ сенаторовъ, и жалобщики встрѣчали обыкновенно надлежащій отпоръ. Характерную въ этомъ смыслѣ отповѣдь получила отъ Государя графиня Потоцкая, которая въ просьбахъ на Высочайшее имя хотѣла опорочить дѣйствія по ревизіи сенатора Болотникова (1816 г. въ Кіевской губ.): „Графиня Софья Константиновна,—говорилось въ отвѣтномъ рескриптѣ, Я получилъ двѣ просьбы ваши и съ прискорбіемъ сказать долженъ, что считаю потеряннымъ время, употребленное на разборъ оныхъ. Одно уваженіе къ полу вашему удерживаетъ Меня отъ справедливаго наказанія сочинителя, исполненнаго духа ябеды и посему только уваженію рѣшаюсь Я отвѣчать вамъ вмѣсто того, что надлежало бы публично объявить нелѣпость требованія и клевету"; этому энергическому началу вполнѣ соотвѣтствовалъ и конецъ рескрипта: „Въ законахъ найдете всегда вы защиту при справедливости претензій . . . неосновательныя же просьбы и клеветы ни малѣйшей не принесутъ пользы. Онѣ будутъ оставляемы Мною безъ уваженія, ибо, имѣя долгъ сохранять святость законовъ, Я не позволю себѣ отступить отъ установленнаго порядка, а дальнѣйшая ябеда и злорѣчіе легко быть можетъ вынудятъ Меня употребить на пресѣченіе оныхъ мѣры строгости, тѣми же законами постановленныя" [2]).

Императоръ Николай Павловичъ, повидимому, еще менѣе своего предшественника вѣровалъ въ пользу сенаторскихъ ревизій, вслѣдствіе чего въ такихъ случаяхъ, когда при Александрѣ I обыкновенно посылались сенаторы, Онъ нерѣдко, вмѣсто того, командировалъ чиновъ своей свиты или другихъ должностныхъ лицъ. По отношенію къ ревизующимъ сенаторамъ Онъ былъ строгъ и взыскателенъ, и рѣдкій изъ нихъ могъ похвалиться Его

[1]) Записки И. В. Лопухина, стр. 131—132.
[2]) Сборн. ист. матер. Собств. Е. В. канцел., т. V, стр. 179—181.

довѣріемъ, что̀ проистекало, по всей вѣроятности, отъ общаго взгляда Императора Николая I на Сенатъ и на сенаторовъ.

Если исключить самые первые годы царствованія Императора Александра I, когда правительство особенно интересовалось вопросомъ о водвореніи порядка и законности въ управленіи и судѣ, то можно безъ натяжки сказать, что большинство министровъ и вообще государственныхъ людей, стоявшихъ у активнаго управленія, не были поклонниками сенаторскихъ ревизій, но, конечно, не потому, чтобы они не понимали значенія этого института, а просто изъ чувства ревности и самосохраненія—ревизующіе сенаторы могли оказаться конкурентами по власти и вліянію и открыть такіе факты, которые, если и не скомпрометировали бы самого министра, то во всякомъ случаѣ легли бы пятномъ на ввѣренное ему вѣдомство.

Съ гораздо большимъ сочувствіемъ и довѣріемъ относились къ ревизіямъ тѣ изъ высшихъ должностныхъ лицъ, которыя стояли въ сторонѣ отъ вѣдомственныхъ интересовъ, какъ, напримѣръ, сенаторы и члены Государственнаго Совѣта [1]).

Что же касается общества, то, понятно, оно одобряло и цѣнило сенаторскія ревизіи, какъ и всякую попытку правительства, направленную къ водворенію истиннаго правосудія и законности въ управленіи, наиболѣе интеллигентная его часть—дворянство находила нужнымъ выражать по этому поводу свои взгляды и чувства, такъ, напримѣръ, волынское дворянство ходатайствовало о разрѣшеніи поставить въ залѣ дворянскаго собранія бюстъ сенатора Сиверса, который своими распоряженіями и дѣйствіями во время ревизіи губерніи (1815 г.) многихъ избавилъ отъ притѣсненій и злоупотребленій мѣстныхъ властей [2]). Послѣ ревизіи Кіевской губерніи сенаторомъ Болотниковымъ (1816 г.) губернскій предводитель дворянства графъ Потоцкій обратился, по уполномочію дворянства, къ Императору Александру I съ письмомъ и въ этомъ письмѣ говорилъ, что дворянство ему

---

[1]) Одинъ изъ видныхъ дѣятелей времени Александра I бар. Кампенгаузенъ, во исполненіе воли Государя, составилъ любопытную записку, въ которой между прочимъ имѣется не лишенная интереса критика существовавшаго порядка назначенія сенаторскихъ ревизій. Онъ предлагалъ назначать ревизіи не по поводу злоупотребленій, а послѣ каждой смѣны губернатора, если же ревизія начиналась по какой-либо иной причинѣ, то немедленно же переводить губернатора въ другую губернію (Сборн. ист. матер. Собств. Е. В. канц., т. II, стр. 520—526).

[2]) Архивъ Собств. Е. В. канц. № 1107.

поручило принести искреннюю благодарность „за выборъ къ обревизованію здѣшней губерніи сенатора, который соотвѣтствовалъ ожиданію губерніи въ правосудіи“ [1]), и др.

Подводя итоги всему сказанному о сенаторскихъ ревизіяхъ, надо признать, что законодатель относился къ нимъ съ сочувствіемъ и довѣріемъ, но правящая среда по большей части смотрѣла на нихъ иначе и мало поддерживала ревизующихъ сенаторовъ, которые тѣмъ не менѣе съ пользою послужили дѣлу водворенія порядка и законности въ мѣстной жизни. Конечно результаты сенаторскихъ ревизій были бы гораздо крупнѣе, если бы, во-первыхъ, самыя ревизіи назначались чаще и, во-вторыхъ, всѣ бы привлеченные сенаторами къ отвѣтственности чиновники подвергались законному взысканію.

[1]) Архивъ Собств. Е. В. Канц. № 1742.

ЧАСТЬ II.

Отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ послѣ реформъ 60-хъ годовъ.

Вступленіе.—Дѣла управленія.—Надзоръ: А. надзоръ за правительственными учрежденіями: I) мѣста и лица, подлежащія надзору, II) предѣлы надзора и степень власти, III) средства надзора, IV) послѣдствія надзора. Б. надзоръ за самоуправленіемъ.—Сенаторскія ревизіи.

ВСТУПЛЕНІЕ.

Въ послѣдніе годы царствованія Императора Николая Павловича положеніе Сената было далеко не блестяще. Раздѣленный на цѣлый рядъ независимыхъ другъ отъ друга коллегій, стѣсненный въ своей дѣятельности крайне тяжелыми формами дѣлопроизводства, утратившій наиболѣе существенную часть функціи управленія и устраненный отъ вліянія на законодательство, Сенатъ былъ заваленъ множествомъ дѣлъ, преимущественно, второстепеннаго значенія.

Оставаясь, по закону [1]), верховнымъ мѣстомъ, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ, вообще, мѣста и установленія въ Имперіи (кромѣ тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости), въ дѣйствительности онъ обратился, главнымъ образомъ, въ судебную инстанцію, чрезъ которую важнѣйшія дѣла восходили изъ губернскихъ учрежденій на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

[1]) Св. зак., ст. 1 и 2, Учр. Сен., т. I, изд. 1842 г.

Политическое значеніе Сената и положеніе его среди другихъ центральныхъ учрежденій было крайне невысоко, вслѣдствіе чего онъ и не могъ играть той роли по надзору за управленіемъ, которая предуказывалась ему закономъ. Не только министры и генералъ-губернаторы, но и губернскія правленія съ губернаторами во главѣ и даже палаты мало стѣснялись указовъ Сената и нерѣдко не обращали никакого вниманія на его разъясненія и подтвержденія. Въ то же самое время и другіе органы надзора за управленіемъ въ силу различныхъ причинъ дѣйствовали недостаточно успѣшно.

Непосредственнымъ результатомъ такого порядка вещей были многочисленныя злоупотребленія въ различныхъ отрасляхъ государственнаго управленія, свидѣтельствовавшія о полномъ его упадкѣ и разстройствѣ. Государственная машина работала неудовлетворительно, — безъ надлежащей точности и согласованія частей. Это понимали, впрочемъ, лишь нѣкоторыя лица изъ правительственной среды и лучшіе представители образованнаго общества, но Крымская война всѣмъ открыла глаза— она обнаружила съ полною очевидностью наши слабыя стороны, многія изъ которыхъ находились въ тѣсной связи съ однимъ изъ главныхъ золъ того времени — неуваженіемъ и неисполненіемъ законовъ. Политическія событія все осложнялись и осложнялись, Россіи приходилось вести войну съ могущественной коалиціей, къ которой были готовы присоединиться еще нѣкоторыя державы. Въ этотъ тяжелый для нашего отечества моментъ скончался Николай Павловичъ и началось славное царствованіе Императора Александра II (18 февраля 1855 года).

Ближайшей задачею молодого Монарха была защита предѣловъ Россіи отъ посягнувшихъ на цѣлость ея внѣшнихъ враговъ, поэтому военныя распоряженія составили главнѣйшій предметъ первоначальной дѣятельности новаго царствованія, другіе же вопросы покуда оставались въ тѣни. Тѣмъ не менѣе новый Государь весьма интересовался внутреннимъ управленіемъ и въ особенности прислушивался къ указаніямъ на многочисленные его недостатки. На первомъ же представленномъ Ему отчетѣ министра внутреннихъ дѣлъ (за 1855 годъ) именно эту сторону Онъ подчеркнулъ въ своей резолюціи, начертавъ слѣдующія слова: „читалъ съ большимъ любопытствомъ и благо-

дарю въ особенности за откровенное изложеніе всѣхъ недостатковъ“..... Съ такою же охотою неоднократно выслушивалъ Императоръ Александръ II и въ слѣдующіе годы критику различныхъ сторонъ управленія. Однимъ изъ интересныхъ въ этомъ смыслѣ примѣровъ можетъ служить Его резолюція на всеподданнѣйшемъ рапортѣ сенатора Сафонова, ревизовавшаго въ 1859 г. Пензенскую губернію: „Обращаю особое вниманіе Комитета Министровъ на этотъ добросовѣстный и дѣльный рапортъ....., за который объявить особую Мою благодарность. Дай Богъ, чтобы замѣчанія его, касающіяся вообще до нашего губернскаго управленія, послужили въ прокъ“, а противъ того мѣста рапорта, гдѣ сенаторъ писалъ, что онъ счелъ долгомъ откровенно изложить, какъ тѣ несовершенства, которыя онъ усмотрѣлъ въ управленіи Пензенскою губерніею, такъ и тѣ, которыя болѣе или менѣе свойственны другимъ частямъ обширнаго отечества нашего, Государь помѣтилъ: „за это въ особенности Я ему благодаренъ“ [1]).

Почти съ первыхъ же дней новаго царствованія стало выясняться отношеніе Монарха къ нѣкоторымъ сторонамъ внутренней жизни государства и прежде всего къ законности и закону. Съ этой точки зрѣнія представляетъ большой интересъ Манифестъ 21 мая 1855 г., которымъ устанавливались порядокъ опеки и организація правительства на случай смерти Государя въ то время, когда наслѣдникъ Его не достигнетъ еще совершеннолѣтія [2]). „Постановленіемъ и обнародованіемъ сихъ правилъ“, говорится въ концѣ этого акта, „устраняя заранѣе всякое сомнѣніе въ волѣ и намѣреніяхъ Нашихъ въ отношеніи къ управленію государствомъ во время малолѣтства Нашего Наслѣдника, Мы желали съ тѣмъ вмѣстѣ при самомъ началѣ Нашего царствованія явить любезнымъ и вѣрнымъ подданнымъ Нашимъ новый знакъ благоговѣйнаго уваженія Нашего къ законамъ отечества. Да будутъ они всегда и всѣми столь же свято исполняемы и на семъ, ничѣмъ незыблемомъ основаніи, да утверждаются болѣе и болѣе благоустройство, могущество и счастіе Державы, отъ Бога Намъ врученной“. Столь же высокій взглядъ на законъ,

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. Юст., 1859 года, № 6369.
[2]) 2 П. С. З., № 29341.

какъ на важнѣйшую основу государственной и частной жизни, проводится и позднѣйшими указами, манифестами и рѣчами Императора Александра II [1]).

Такое міровоззрѣніе Государя служило одной изъ отправныхъ точекъ дѣятельности Его правительства, которое обнаруживало весьма опредѣленную заботу о водвореніи началъ законности въ русской жизни. Это стремленіе увѣнчалось значительнымъ успѣхомъ, — въ царствованіе Александра II было положено у насъ твердое основаніе для созданія правового государства и началось дѣйствительное раскрѣпощеніе личности, причемъ русскимъ гражданамъ были дарованы нѣкоторыя субъективныя публичныя права.

Указанный процессъ былъ крайне благопріятенъ для развитія и усиленія дѣятельности органа надзора за законностью управленія—Правительствующаго Сената, который, повидимому, хорошо понималъ значеніе всѣхъ измѣненій, происшедшихъ въ окружающей его обстановкѣ, и выразилъ весьма опредѣленно свой взглядъ на достигнутые въ этомъ отношеніи результаты въ постановленіи о принесеніи поздравленія Императору Александру II въ 1880 году, по случаю двадцатипятилѣтія Его царствованія. „Великими преобразованіями, совершенными Императоромъ Александромъ II", говорится въ этомъ документѣ, „посѣяны сѣмена умственнаго и нравственнаго развитія, трудолюбія и уваженія къ законамъ, неуклонное исполненіе коихъ есть незыблемое основаніе, утверждающее благоустройство, могущество и счастье народное" [2]). На привѣтствіе Сената Государь отвѣтилъ краткой рѣчью, въ которой выразилъ увѣренность, что дѣятельность Сената всегда будетъ направлена къ упроченію законнаго порядка.

При такомъ взглядѣ Государя на значеніе закона и законности, вполнѣ раздѣлявшемся лучшими представителями правительственной среды, были задуманы и проведены въ жизнь

---

[1]) Такъ въ Манифестѣ 19 марта 1856 г. (о прекращеніи войны) послѣ пожеланій, чтобы Россія развивалась мирно и счастливо, говорится „каждый подъ сѣнью законовъ, для всѣхъ равно справедливыхъ, всѣмъ равно покровительствующихъ, да наслаждается въ мирѣ плодомъ трудовъ невинныхъ". Въ этомъ же манифестѣ находятся знаменитыя слова „правда и милость да царствуетъ въ судахъ" (2 П. С. З., № 30273). Ср. также указъ 2 ноября 1864 г., „объ учрежденіи судебныхъ установленій и о Судебныхъ уставахъ", П. С. З., № 41473 и др.

[2]) Русскій біографическій словарь. „Императоръ Александръ II".

великія реформы 60-хъ и 70-хъ годовъ XIX вѣка. Прямо или косвенно всѣ онѣ сводились къ устраненію тяготѣвшаго надъ русскою жизнью произвола и водворенію началъ правового строя. Крестьянская реформа 19 февраля 1861 г. уничтожила произволъ помѣщика; Судебные уставы 20 ноября 1864 года — произволъ старыхъ судебныхъ установленій, земское и городовое положеніе — произволъ администраціи въ сферѣ хозяйственныхъ отношеній къ населенію, уставъ о воинской повинности — произволъ при комплектованіи войска. Это направленіе законодательной дѣятельности было настолько широкимъ и общимъ, что не избѣгли коренныхъ преобразованій и такіе институты, внутренняя жизнь которыхъ регулировалась до того времени преимущественно усмотрѣніемъ начальства, — какъ армія и флотъ. И въ эту сферу былъ внесенъ принципъ правомѣрности и уваженія къ личности, проводившійся дисциплинарнымъ уставомъ и военно-уголовными, въ особенности процессуальными, законами [1]).

Но, понятно, не всѣ реформы въ одинаковой мѣрѣ отражались на Сенатѣ. Освобожденіе крестьянъ не повліяло сколько нибудь существеннымъ образомъ на кругъ вѣдомства Сената и не повлекло за собою никакихъ измѣненій въ его организаціи, вплоть до 1880-хъ годовъ, когда ему были переданы дѣла о земельныхъ отношеніяхъ крестьянъ, но оно представляло изъ себя огромный шагъ впередъ по пути уравненія всѣхъ русскихъ людей предъ лицомъ закона, величайшій актъ раскрѣпощенія личности, который конечно не могъ не отразиться на дѣятельности всѣхъ государственныхъ установленій, а въ томъ числѣ и Правительствующаго Сената.

Болѣе непосредственное вліяніе на Сенатъ имѣло введеніе земскихъ общественныхъ учрежденій: кругъ его вѣдомства расширился надзоромъ за новыми установленіями и дѣлами о привлеченіи къ отвѣтственности земскихъ должностныхъ лицъ (предсѣдателей и членовъ управъ).

Но вліяніе земскаго положенія не ограничилось только указанной, такъ сказать, формальной стороной; земскія дѣла поставили Сенатъ весьма близко къ общественнымъ интересамъ, дали ему возможность слышать пульсъ культурной жизни про-

[1]) Св. воен. постановл., кн. XXII—XXIV, изд. 1866 года.

винціи и своими рѣшеніями регулировать все осложнявшіяся отношенія самоуправляющихся группъ къ правительственной администраціи. Эта сторона дѣятельности Сената заставляла общество внимательно слѣдить за его практикой. Каждое рѣшеніе Сената, клонившееся къ охранѣ свободы дѣятельности земскихъ учрежденій отъ незаконныхъ притязаній администраціи, съ восторгомъ привѣтствовалось въ провинціи, какъ доказательство торжества великой идеи законности надъ преходящими и случайными вѣяніями; общее уваженіе къ Сенату возрастало, а одновременно съ этимъ росло и правосознаніе русскаго народа, который все болѣе и болѣе привыкалъ видѣть въ Сенатѣ защитника права и хранителя закона.

Затѣмъ весьма значительно отразились на Сенатѣ, не измѣнивъ впрочемъ ни его организаціи, ни круга вѣдомства, уставъ о воинской повинности, замѣна винныхъ откуповъ акцизными учрежденіями и другія менѣе важныя мѣропріятія, клонившіяся къ устраненію различныхъ золъ дореформеннаго строя. Всѣ эти законоположенія вытекали изъ правильнаго пониманія государственныхъ и общественныхъ задачъ, ради которыхъ, тѣмъ не менѣе, законодатель не желалъ жертвовать правами и интересами частныхъ лицъ. Организовывая отправленіе воинской повинности или уплату надлежащаго акциза, онъ не забывалъ обставить гражданъ такими гарантіями, которыя обезпечивали бы ихъ отъ произвола администраціи. Здѣсь выдвигается новое для русской жизни начало—стремленіе къ правомѣрности въ сферѣ управленія, не только во имя охраны государственнаго правопорядка, но и во имя правъ, дарованныхъ гражданамъ. Заинтересованнымъ лицамъ предоставлялось право жалобы, подача которой обыкновенно не обставлялась никакими особыми формальностями, или непосредственно Сенату или одной изъ подчиненныхъ ему губернскихъ коллегій; ближайшимъ результатомъ такой жалобы, въ случаѣ признанія ея основательной, была, по большей части, отмѣна обжалованнаго распоряженія. Такимъ образомъ роль Сената, какъ защитника гражданъ отъ неправильныхъ въ отношеніи ихъ дѣйствій администраціи, выдвигалась все болѣе и болѣе.

Но изъ всѣхъ реформъ царствованія Императора Александра II самое большое вліяніе на Сенатъ имѣла реформа судебная. Она привела къ уничтоженію старыхъ судебныхъ де-

партаментовъ и созданію цѣлаго ряда новыхъ коллегій—кассаціонныхъ департаментовъ, Общаго ихъ собранія, Соединенныхъ присутствій и проч., которыя, въ своей дѣятельности, должны были руководствоваться совершенно иными основаніями. Кассаціонные департаменты были устроены не для разсмотрѣнія судебныхъ дѣлъ по существу, а для надзора за точнымъ соблюденіемъ закона подчиненными имъ общими судебными и мировыми установленіями. Рѣшенія ихъ признаются окончательными. Едва-ли нужно доказывать, на сколько это послѣднее положеніе закона служило къ возвышенію достоинства и авторитета вновь учрежденнаго кассаціоннаго суда и, вообще, всего Сената, въ составъ котораго онъ былъ введенъ законодателемъ. Но особенно важнымъ, какъ по существу, такъ и по своимъ послѣдствіямъ, было постановленіе статей—12 Устава уголовнаго судопроизводства и 9 Устава гражданскаго судопроизводства. Первая изъ указанныхъ статей предписывала всѣмъ судебнымъ установленіямъ, къ которымъ Судебные уставы причисляли и кассаціонные департаменты, „рѣшать дѣла по точному разуму существующихъ законовъ, а въ случаѣ неполноты, неясности или противорѣчія законовъ, коими судимое дѣяніе воспрещается подъ страхомъ наказанія", они должны основывать свои рѣшенія „на общемъ смыслѣ законовъ". Вторая статья открываетъ еще большій просторъ широкому и свободному толкованію, такъ какъ она предписываетъ „основывать рѣшенія на общемъ смыслѣ законовъ" не только въ случаѣ неполноты, неясности и противорѣчія, но и въ случаѣ „недостатка закона".

Смыслъ этихъ постановленій не оставляетъ ни малѣйшаго сомнѣнія въ томъ, что законодатель, по отношенію къ новымъ департаментамъ, категорически отказывается отъ принципа воспрещенія правотворческой дѣятельности, проводимаго Учрежденіемъ Сената. Старый Сенатъ не имѣетъ права приступать къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, кассаціонные департаменты, напротивъ того, не должны стѣсняться не только неясностью, но и неполнотой, противорѣчіемъ и даже недостаткомъ закона. Здѣсь не мѣсто говорить о роли, которую сыграли кассаціонные департаменты въ дѣлѣ установленія у насъ истиннаго правосудія, того праваго, милостиваго и равнаго для всѣхъ суда, который такъ горячо желалъ видѣть въ Россіи Императоръ Александръ II, но нельзя не ука-

зать на другую сторону и притомъ не столько ихъ дѣятельности, сколько самого факта ихъ существованія въ составѣ Сената. Общеніе кассаціонныхъ сенаторовъ-юристовъ съ сенаторами прочихъ департаментовъ въ Соединенныхъ присутствіяхъ и Общихъ собраніяхъ и перемѣщеніе сенаторовъ изъ новыхъ его коллегій въ старыя служило средствомъ для распространенія на старые департаменты, руководствующіеся въ своей дѣятельности значительно обветшавшимъ „Учрежденіемъ" Сената, началъ, проводимыхъ Судебными уставами, которые, во-первыхъ, глубоко проникнуты уваженіемъ къ достоинству и личности человѣка (хотя бы и впавшаго въ преступленіе) и, во-вторыхъ, допускаютъ широкое и свободное толкованіе закона [1]). А рѣшенія кассаціонныхъ департаментовъ служили нерѣдко образцомъ для прочихъ частей Сената, прежде всего, въ виду строгости и точности проводимой въ нихъ юридической мысли, а затѣмъ и самымъ своимъ существомъ, какъ, напримѣръ, постояннымъ и настойчивымъ требованіемъ соблюденія процессуальныхъ правилъ, глубоко внимательнымъ отношеніемъ къ интересамъ частныхъ лицъ, отдѣленіемъ формальной стороны отъ существа дѣла и проч.

Сопоставляя все сказанное о вліяніи реформъ Императора Александра II на Сенатъ, нельзя не убѣдиться, что хотя онѣ привели къ коренному измѣненію лишь одной его части, судебныхъ департаментовъ, онѣ кромѣ того весьма существенно отразились и на прочихъ сенатскихъ коллегіяхъ. Благодаря этимъ реформамъ, дѣятельность административнаго Сената во многомъ измѣнилась по сравненію съ прежнимъ временемъ, несмотря на то, что его организація и порядокъ дѣлопроизводства не подверглись сколько-нибудь значительнымъ перемѣнамъ.

Существенная разница между положеніемъ и ролью Сената, до и послѣ реформъ Императора Александра II, наглядно выясняется при изученіи нѣкоторыхъ сторонъ его дѣятельности, именно тѣхъ, которыя въ дореформенное время были лишь въ зачаточномъ состояніи, а въ послѣднія сорокъ—пятьдесятъ лѣтъ пріобрѣли огромное значеніе. Въ качествѣ наиболѣе очевидныхъ примѣровъ достаточно указать на правотворческую роль Сената и на дѣла административной юстиціи.

---

[1]) Ср. Тиграновъ. Журналъ гражданскаго и уголовнаго права, 1891 г., № 2.

Созданіе новыхъ правовыхъ нормъ, путемъ толкованія дѣйствующихъ законовъ, категорически воспрещалось „Учрежденіемъ" Сената, но, несмотря на это, и въ дореформенное время Сенатъ не по каждому случаю, на который не имѣлось точнаго закона, входилъ со всеподданнѣйшимъ докладомъ. Иногда онъ рѣшалъ подобныя дѣла самъ, при молчаливомъ согласіи правительства. Разбираясь въ документахъ, напечатанныхъ въ Полномъ собраніи законовъ и въ дѣлахъ Сената, хранящихся въ его архивѣ, мы находимъ не мало случаевъ пополненія Сенатомъ законовъ но всѣ они имѣютъ безусловно второстепенное значеніе. Правотворческая дѣятельность Сената въ то время едва намѣчается и не даетъ сколько нибудь существенныхъ результатовъ.

Но картина совершенно мѣняется съ изданіемъ Судебныхъ уставовъ, когда вновь учрежденнымъ кассаціоннымъ департаментамъ вышепомянутыми статьями 12 Устава уголовн. суд. и 9 Устава гражд. судопр. открывается широкое поле для пополненія, какъ матеріальныхъ, такъ и процессуальныхъ законовъ дается возможность настоящей правотворческой дѣятельности. Вновь учрежденныя части Сената не замедлили воспользоваться предоставленнымъ имъ правомъ и не мало поработали въ сферѣ правообразованія. Чтобы дать хотя нѣкоторое понятіе о достигнутыхъ ими въ этомъ отношеніи результатахъ, можно упомянуть о созданномъ кассаціоннымъ путемъ родѣ преступнаго дѣянія — шантажѣ, о весьма существенномъ пополненіи, путемъ толкованія, статей Устава уголовнаго судопроизводства, трактующихъ о порядкѣ преданія суду за преступленія должности и о разъясненіяхъ законовъ гражданскихъ, приведшихъ къ признанію исковъ о возвратѣ неосновательнаго обогащенія и договоровъ въ пользу третьихъ лицъ. Такое направленіе дѣятельности кассаціоннаго Сената служило примѣромъ и для прочихъ его коллегій. А одновременно съ этимъ жизнь предъявляла къ старому Сенату все новыя и новыя требованія, ставила ему все болѣе и болѣе сложныя задачи. Разрѣшеніе ихъ, конечно, могло бы быть значительно облегчено при соотвѣтственномъ развитіи законодательства, но съ этой стороны время не приносило необходимыхъ измѣненій и тогда Сенатъ принимался за приспособленіе устарѣвшихъ законоположеній къ условіямъ и потребностямъ современной жизни путемъ широкаго и

свободнаго ихъ толкованія. Такимъ образомъ постепенно начинаетъ развиваться правотворческая дѣятельность и тѣхъ сенатскихъ коллегій, которыя при отправленіи возложенныхъ на нихъ функцій обязаны руководствоваться „Учрежденіемъ“ Сената, донынѣ категорически воспрещающимъ приступать къ разрѣшенію такихъ дѣлъ, „на которыя не имѣется точнаго закона“. Практическая необходимость оказывается сильнѣе устарѣвшихъ статей дѣйствующаго кодекса. Указанное направленіе сенатской практики вызывало иногда протесты со стороны представителей вѣдомствъ, но чаще правительство принимало эту практику безъ особенныхъ возраженій, санкціонируя правотворческую дѣятельность частей Сената, вѣдающихъ административныя дѣла, своимъ молчаливымъ согласіемъ [1]), очевидно, въ виду того, весьма простого, соображенія, что не было никакого иного выхода изъ противорѣчія между обветшавшимъ или неудачнымъ текстомъ закона и требованіями современной жизни, какъ только пополненіе перваго путемъ сенатскаго рѣшенія. Какъ бы то ни было, но правообразовательная роль Перваго общаго собранія и I и II департаментовъ Сената непрерывно возрастаетъ, хотя быть можетъ, и не съ такой быстротой, которая была бы желательна въ интересахъ скорѣйшаго установленія полнаго торжества справедливости и соотвѣтствія текста закона требованіямъ современной государственной и общественной жизни.

Здѣсь не имѣется въ виду дать сколько нибудь подробный очеркъ этой стороны дѣятельности Сената, но нельзя не указать хотя бы на нѣкоторые, особенно рельефные примѣры. Дѣйствующее законодательство ставитъ выдачу отдѣльнаго вида на жительство замужней женщинѣ въ зависимость отъ согласія на то ея мужа. Это положеніе часто служитъ основаніемъ для злоупотребленій супружеской властью, особенно въ мало интеллигентной средѣ, причемъ разыгрываются семейныя драмы, ко-

[1]) Можно указать рядъ случаевъ, когда сами вѣдомства домогались отъ Сената пополненія законовъ. Ограничимся однимъ примѣромъ.—Въ Россіи имѣются двѣ Калмыцкихъ степи—одна въ Астраханской, другая въ Ставропольской губерніи. Обѣ онѣ сравнительно въ недавнее время переданы изъ вѣдомства государственныхъ имуществъ—въ Министерство внутреннихъ дѣлъ. Но при передачѣ одной изъ нихъ забыли одновременно измѣнить порядокъ преданія суду должностныхъ лицъ полиціи и вслѣдствіе этого получилось ненормальное явленіе, что лицо, служащее по Министерству внутреннихъ дѣлъ, предается суду управленіемъ государственныхъ имуществъ. Тогда министръ внутреннихъ дѣлъ о своемъ недоумѣніи представилъ въ I-й департаментъ Сената, который постановилъ, что означенныя лица предаются суду губернскимъ правленіемъ.

торыя ведутъ нерѣдко къ тяжкимъ преступнымъ дѣяніямъ, и во всякомъ случаѣ свидѣтельствуютъ о крайне тяжелой участи нѣкоторыхъ женщинъ. Такого характера дѣла въ значительномъ количествѣ доходили до II департамента Сената и въ концѣ концовъ побудили его и Первое общее собраніе выступить на защиту крестьянской женщины и установить, въ отступленіе отъ закона, то положеніе, что выдача отдѣльнаго вида на жительство можетъ быть произведена земскимъ начальникомъ и безъ согласія мужа, когда онъ не живетъ съ женой и не выдаетъ ей средствъ для существованія или жестоко съ ней обращается.

Изъ практики I департамента заслуживаютъ въ особенности быть отмѣченными рѣшенія по такимъ дѣламъ, при разсмотрѣніи которыхъ Сенатъ входитъ въ обсужденіе объема тѣхъ или иныхъ дискреціонныхъ полномочій администраціи. Тутъ въ особенности очевидны полезные результаты свободнаго и широкаго толкованія и пополненія дѣйствующаго законодательства [1]) путемъ сенатской практики. Затѣмъ можно упомянуть еще о нѣкоторыхъ дѣлахъ изъ сферы надзора Сената за самоуправленіемъ, какъ, напримѣръ, о толкованіи, что надзоръ администраціи за цѣлесообразностью дѣйствій городскихъ общественныхъ учрежденій не распространяется на распоряженія ихъ по управленію городскими оброчными статьями и проч.

Другое существенное отличіе современнаго Сената отъ дореформеннаго, это дѣятельность его въ качествѣ органа административной юстиціи.

Великія реформы Императора Александра II дали русскимъ гражданамъ нѣкоторыя субъективныя публичныя права; одновременно съ этимъ была, какъ уже отчасти упоминалось выше, обезпечена и охрана ихъ отъ незаконныхъ дѣйствій учрежденій и различныхъ властей, путемъ предоставленія заинтересованнымъ лицамъ права подачи жалобъ Правительствующему Сенату. Такимъ образомъ создались необходимыя условія для развитія въ Россіи административной юстиціи, которая постепенно заняла въ дѣятельности Сената весьма видное мѣсто. Приливъ жалобъ частныхъ лицъ на неправильныя въ отношеніи ихъ дѣйствія правительственной администраціи и органовъ самоуправленія, подаваемыхъ съ исключительною цѣлью добиться отмѣны

[1]) Подробнѣе объ этомъ говорится ниже въ отдѣлѣ: „Надзоръ Сената за правительственными учрежденіями". (Отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ).

стѣсняющихъ ихъ распоряженій, съ каждымъ годомъ все увеличивается, что является непосредственнымъ результатомъ не только развитія нашего законодательства и распространенія юридическихъ свѣдѣній, но и замѣтнымъ ростомъ правосознанія народностей, населяющихъ территорію Россійской Имперіи. Поступивъ въ Сенатъ, эти жалобы сливаются съ общимъ потокомъ дѣлъ, какъ принадлежащихъ къ той же самой сферѣ надзора, такъ и относящихся до различныхъ вопросовъ управленія, и подчиняются одинаковому съ ними порядку дѣлопроизводства [1]).

Если къ этому мы прибавимъ, что дѣла административной юстиціи, какъ по начальному своему моменту—жалобѣ частнаго лица, такъ и по результату—отмѣнѣ распоряженія или постановленія, схожи съ прочими дѣлами сферы надзора Сената за управленіемъ [2]), ибо частныя жалобы относятся къ числу средствъ надзора, а отмѣна распоряженій и постановленій—къ числу его послѣдствій, то станетъ совершенно понятной невозможность выдѣленія вышеуказаннаго рода дѣлъ (за рѣдкимъ исключеніемъ) въ особую категорію при изученіи исторіи дѣятельности Сената. Невозможно это выдѣленіе еще и потому, что и самъ Сенатъ совершенно не обособляетъ видовъ надзора. Нерѣдко бываютъ случаи, что при разсмотрѣніи какого либо дѣла, безспорно относящагося къ сферѣ административной юстиціи, Сенатъ не ограничивается отмѣной обжалованнаго распоряженія или оставленіемъ жалобы безъ послѣдствій, а усмотрѣвъ неправильныя дѣйствія какого либо учрежденія или должностного лица, хотя бы и не того, на котораго указанная жалоба подана, онъ входитъ въ ихъ разсмотрѣніе по собственной иниціативѣ или, по выраженію сенатскихъ указовъ, „въ порядкѣ надзора“ и постановляетъ рѣшенія вплоть до отмѣны привлекшихъ къ себѣ его вниманіе постановленій и распоряженій и до возбужденія уголовнаго преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ, опираясь въ такихъ случаяхъ и, надо прибавить, съ полнымъ къ тому основаніемъ, на ст. 1 и 2 „Учрежденія Правительствующаго Сената“.

---

[1]) Исключеніе представляютъ изъ себя жалобы по дѣламъ о выборахъ въ Государственную Думу и объ обществахъ, для которыхъ въ 1906 году установленъ въ одномъ отношеніи особый порядокъ—онѣ оканчиваются рѣшеніями I департамента Сената, постановляемыми простымъ большинствомъ голосовъ.

[2]) См. выше „зарожденіе административной юстиціи“.

Сліяніе, въ практикѣ Сената, дѣлъ административной юстиціи съ дѣлами надзора, вообще, не только не приводитъ къ какимъ либо особымъ неудобствамъ и затрудненіямъ, но, напротивъ того, даетъ Сенату возможность одновременно охранять какъ государственный правопорядокъ, такъ и права отдѣльныхъ гражданъ. Въ будущемъ же, при благопріятныхъ для успѣшной дѣятельности Сената условіяхъ, указанная конструкція несомнѣнно принесетъ еще бо́льшую пользу, такъ какъ, благодаря ей, значительно облегчится возможность расширенія сферы его надзора на всѣ стороны дѣятельности правительственныхъ и общественныхъ органовъ. А это, въ свою очередь, приведетъ къ водворенію въ нашемъ отечествѣ истинной законности въ управленіи, при которой и права отдѣльныхъ гражданъ будутъ охранены въ надлежащей мѣрѣ.

Реформы 1860-хъ годовъ повліяли не на всѣ стороны отношеній Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ одинаково,—болѣе всего онѣ отразились, во первыхъ, на судебной его дѣятельности, во вторыхъ, на надзорѣ за самоуправленіемъ и, въ третьихъ, на дѣлахъ административной юстиціи.

Судебная дѣятельность Сената со введеніемъ уставовъ Императора Александра II была замѣнена кассаціоннымъ надзоромъ за новыми судами, которые законодатель вынесъ за предѣлы системы губернскаго управленія; юридическая природа этого надзора отличается такими особенностями, что едва ли было бы умѣстно обратиться къ его изученію въ настоящей главѣ. Правда, Судебные уставы 20 ноября 1864 года вводились въ дѣйствіе постепенно и поэтому долгое время существовали параллельно кассаціонные департаменты, вѣдавшіе надзоръ за новыми судебными учрежденіями, и судебные департаменты, провѣрявшіе приговоры судовъ прежняго устройства, но послѣдняго рода дѣятельность Сената является лишь упорядоченнымъ и болѣе благообразнымъ продолженіемъ дореформенной его дѣятельности по этому предмету, изученію которой было выше отведено достаточно мѣста.

Надзоръ Сената за самоуправленіемъ расширился, такъ какъ прибавился новый и притомъ весьма важный видъ его—самоуправленіе земское.

Что же касается административной юстиціи, то не только нормальное развитіе ея, но и самое существованіе стало возможно, какъ это упоминалось выше, лишь послѣ реформъ 60-хъ годовъ, которыя положили начало созданія у насъ правового государства и дали нѣкоторыя субъективныя публичныя права русскимъ гражданамъ.

На прочихъ отношеніяхъ Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ реформы 60-хъ годовъ отразились значительно меньше.

ДѢЛА УПРАВЛЕНІЯ.

Указанный нами выше процессъ умиранія функціи управленія продолжался и послѣ 60-хъ годовъ: частью вслѣдствіе законодательныхъ мѣръ, частью же въ силу обычая и практики число и значеніе доходившихъ до Сената дѣлъ управленія непрерывно уменьшалось. Это явленіе было столь же естественно, сколько и благопріятно для развитія другой—несравненно болѣе важной функціи Сената—надзора его за различными учрежденіями, такъ какъ освобождало Сенатъ отъ массы незначительныхъ дѣлъ, завѣдываніе которыми отнюдь не служило къ поднятію его власти и вліянія.

Итакъ, отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ, входящія въ составъ сферы управленія, значительно сократились,—по дѣйствующему закону ихъ весьма немного, причемъ наиболѣе существенными могутъ быть признаны: 1) утвержденіе въ должностяхъ выборныхъ мировыхъ судей, 2) утвержденіе торговъ, 3) сложеніе недоимокъ и начеты (казны и на казну) и 4) дѣла по опекамъ [1]).

При утвержденіи въ должностяхъ Сенату приходится ограничиваться разсмотрѣніемъ формальныхъ условій, т. е. соотвѣт-

[1]) Кромѣ перечисленныхъ, къ дѣламъ управленія относятся: 1) выдѣлъ участковъ изъ въѣзжихъ лѣсовъ, 2) надѣленіе землями колонистовъ и кочевыхъ инородцевъ, 3) распоряженія о земляхъ, Всемилостивѣйше пожалованныхъ, 4) разрѣшеніе на продажу заповѣдныхъ имѣній и проч.

ствуетъ ли данное лицо по своему возрасту, цензу и прочимъ указаннымъ въ законѣ требованіямъ, такъ какъ выясненіе нравственной стороны избраннаго лица представляется крайне затруднительнымъ для центральнаго учрежденія, да пожалуй и излишнимъ, ибо отвѣтственность за нее всецѣло лежитъ на избирателяхъ, имѣющихъ полную возможность узнать и правильно оцѣнить моральныя качества кандидата. Этотъ порядокъ вещей, вслѣдствіе одного частнаго случая, подвергся въ царствованіе Императора Александра II обсужденію и критикѣ Комитета Министровъ, результатомъ чего явилось предоставленіе губернаторамъ права сообщать Сенату свои замѣчанія о нравственныхъ качествахъ кандидатовъ на должности мировыхъ судей, причемъ Комитетъ высказалъ увѣренность, что Сенатъ будетъ принимать эти замѣчанія въ уваженіе [1]). Дѣйствительность вполнѣ оправдала ожиданія Комитета. Сенатъ обращаетъ самое серьезное вниманіе на представляемыя ему губернаторами свѣдѣнія о моральныхъ свойствахъ избранныхъ лицъ и нерѣдко на основаніи ихъ отказываетъ въ надлежащемъ утвержденіи [2]). Кромѣ этого рода дѣлъ, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, доклады по дѣламъ объ утвержденіи мировыхъ судей проходятъ въ Сенатѣ почти незамѣченными, и опредѣленія по нимъ представляютъ изъ себя точное повтореніе проектовъ, составленныхъ канцеляріей.

Только какое либо чрезвычайное обстоятельство способно привлечь вниманіе Сената къ дѣлу объ утвержденіи въ должности; таковъ, напримѣръ, случай съ декабристомъ Назимовымъ. Въ представленномъ предсѣдателемъ Псковскаго уѣзднаго земскаго собранія спискѣ лицъ, избранныхъ въ почетные мировые судьи, значился отставной поручикъ Назимовъ. Ни съ чьей стороны не послѣдовало замѣчаній на внесеніе его въ списокъ лицъ, имѣющихъ право баллотироваться, но послѣ избранія обнаружилось, что онъ по приговору Верховнаго уголовнаго суда за участіе въ мятежѣ 14 декабря 1825 г. былъ лишенъ чина и дворянства и сосланъ въ Сибирь на поселеніе. Это обстоятельство смутило нѣкоторыхъ сенаторовъ,—произошло разногласіе, вслѣдствіе чего дѣло перешло въ Общее собраніе, а оттуда на консультацію при Министерствѣ юстиціи и было, наконецъ, разрѣшено Высочайшимъ повелѣніемъ: „не считать бытности

[1]) Ист. обз. дѣят. Ком. Мин. т. III, стр. 154—155.

[2]) Ежегодно Сенатъ отказываетъ въ утвержденіи 10—15 лицъ.

Назимова подъ судомъ препятствіемъ къ занятію должности почетнаго мироваго судьи" [1]).

Столь же формальна и бѣдна содержаніемъ дѣятельность Сената по утвержденію торговъ. Дѣла этого рода почти никогда не привлекаютъ къ себѣ вниманія сенаторовъ, хотя и проходятъ въ довольно значительномъ количествѣ среди другихъ мелкихъ дѣлъ по такъ называемой „второй части журнала".

Совсѣмъ въ иномъ положеніи находятся дѣла о сложеніи недоимокъ и о начетахъ казны и на казну,—тутъ весьма часто сталкиваются различные вѣдомственные интересы, поддерживать которые являются въ засѣданіе товарищи министровъ и Сенату приходится останавливаться на помянутыхъ дѣлахъ съ особымъ вниманіемъ; при этомъ надо замѣтить, что значительная ихъ часть, въ виду несогласія представителей министерствъ съ опредѣленіемъ департамента восходитъ на разрѣшеніе Общаго собранія. Но изъ всѣхъ дѣлъ сферы управленія, по которымъ Сенатъ входитъ въ отношенія къ мѣстнымъ учрежденіямъ, наибольшее значеніе для населенія имѣютъ дѣла объ опекахъ.

Наше законодательство по этому предмету совершенно не развивается, такъ что дѣйствующій Сводъ законовъ почти дословно повторяетъ статьи Свода 1832 года. Особенно обветшали постановленія, опредѣляющія порядокъ наложенія опекъ въ виду ненормальности умственныхъ способностей, и „правила объ учрежденіи опекъ надъ имѣніями расточителей и людей, замѣченныхъ въ безмѣрной роскоши и мотовствѣ" [2]).

Разсмотрѣніе дѣлъ этихъ категорій въ административномъ порядкѣ по однимъ бумажнымъ даннымъ, и къ тому же въ отсутствіи заинтересованныхъ лицъ, весьма затрудняло Сенатъ въ послѣднія десятилѣтія. Да иначе и быть не могло, такъ какъ правильное разрѣшеніе вопросовъ объ ограниченіи гражданской дѣеспособности доступно лишь мѣстному гражданскому суду [3]).

[1]) Сборн. рѣшен. Общ. собр. первыхъ 3-хъ депар. и департамента Герольдіи Сената, 1864—1875 г., т. II, № 286.

[2]) Ст. 365—382, т. X, ч. I, и прил. къ ст. 150 Уст. пред. преступ., т. XIV, Св. зак. Первая категорія дѣлъ находится въ вѣдѣніи Судебнаго, а послѣдняя 1-го департамента.

[3]) См. статью А. И. Георгіевскаго „Признаніе гражданской неправоспособности по причинѣ безумія, сумасшествія, глухонѣмоты и нѣмоты" (Жур. Мин. Юст. 1903 г., № 1, стр. 243), въ которой дается подробное описаніе процедуры наложенія опеки и ея недостатковъ.

НАДЗОРЪ.

Реформы 60-хъ годовъ не установили единства въ дѣлѣ надзора за мѣстными учрежденіями: у Сената въ этой сферѣ остались прежніе конкуренты, но тѣмъ не менѣе его положеніе и роль, какъ органа надзора, измѣнились и притомъ въ благопріятномъ смыслѣ,—онъ сталъ вліятельнѣе и авторитетнѣе [1]).

Главнѣйшей причиной такого явленія былъ общій духъ, общій характеръ великихъ реформъ, направленныхъ къ созданію у насъ правового государства, въ которомъ органу надзора за управленіемъ отводится несравненно большее мѣсто, нежели въ организаціи государства полицейскаго. Затѣмъ, какъ извѣстно, реформы сопровождались расцвѣтомъ общественнаго самосознанія и подъемомъ гражданскихъ чувствъ не только неслужащей интеллигенціи, но равнымъ образомъ правительственной и чиновничьей среды. Кадры должностныхъ лицъ стали пополняться людьми лучшаго нравственнаго закала и большей научной подготовки, прежніе же канцелярскіе дѣльцы частью подтянулись, а частью были уволены. Это общее стремленіе къ улучшенію правительственнаго организма сильно отразилось на оберъ-прокурорскомъ надзорѣ и на канцеляріи Сената, изъ которыхъ были постепенно удалены нежелательные элементы [2]), а открывавшіяся вакансіи стали замѣщать по преимуществу молодыми юристами, имѣвшими ясное представленіе объ идеѣ законности и преданными дѣлу надзора; одновременно съ этимъ постепенно поднимался и нравственный уровень сенатской канцеляріи, достигшій въ послѣднія десятилѣтія весьма значительной высоты. Не остались безъ измѣненія и сенатскія коллегіи и въ томъ числѣ I-й его департаментъ, которому, главнымъ образомъ, ввѣренъ надзоръ за мѣстнымъ управленіемъ; образовательный цензъ входящихъ въ него сенаторовъ началъ замѣтно повышаться, и среди нихъ стали чаще попадаться люди самостоятельнаго характера, неспособные пойти на уступку, разъ

[1]) Иначе у бар. С. А. Корфъ. Администр. Юстиція, т. I, стр. 172 и 260.

[2]) Ср. воспоминанія лицеиста А. А. Харитонова, Русская Старина, январь 1894 г., стр. 114, гдѣ онъ говоритъ: „Здѣсь я долженъ замѣтить, что прежде считалось предосудительнымъ (mauvais genre) для порядочнаго и благовоспитаннаго молодого человѣка служить въ Военномъ и Морскомъ министерствахъ или въ Сенатѣ и Синодѣ"....

дѣло коснется охраны законности и справедливости въ управленіи. Конечно такіе сенаторы не могли не вліять благотворно на своихъ товарищей и на канцелярію, особенно если оказывались въ положеніи предсѣдательствующаго, какъ напримѣръ В. А. Арцимовичъ. При этомъ любопытно замѣтить, что полезное вліяніе такихъ сенаторовъ наблюдается и въ то время, когда настроеніе правительственной среды не было благопріятно развитію и укрѣпленію надзора Сената за мѣстными учрежденіями, хотя конечно дѣятельность Сената не могла не отражать на себѣ того или иного взгляда правительства на соотношеніе началъ законности и административнаго усмотрѣнія, дѣйствующаго на основѣ твердой власти.

Переходя къ ближайшему изученію надзора Сената за мѣстными учрежденіями послѣ реформъ 60-хъ годовъ, необходимо напомнить, что ст. 2 Учр. Прав. Сената возлагаетъ на него обязанность наблюденія не только за законностью, но и за цѣлесообразностью дѣйствій различныхъ учрежденій, иначе, по крайней мѣрѣ, трудно объяснить помѣщенное въ ней выраженіе „печется о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, къ охраненію общаго спокойствія и тишины"; кромѣ того надо прибавить, что самое происхожденіе указанной статьи закона относится къ тому времени, когда не было еще и рѣчи о разграниченіи видовъ надзора.

Послѣднія десятилѣтія Сенатъ почти исключительно занятъ надзоромъ за законностью дѣйствій различныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ и сравнительно очень рѣдко останавливается на вопросѣ объ ихъ цѣлесообразности, иногда даже проявляетъ опредѣленное стремленіе ограничить предоставленную ему закономъ власть лишь надзоромъ перваго рода. Но все же и въ послѣднее время можно указать нѣкоторыя дѣла, при разсмотрѣніи которыхъ Сенатъ входилъ въ оцѣнку цѣлесообразности дѣйствій должностныхъ лицъ [1]).

Статьи 1 и 2 Учр. Прав. Сената, дающія краткое опредѣленіе объема и предѣловъ его власти, отличаются крайней устарѣ-

[1]) Такъ въ опредѣленіи 30 января 1898 года по д. Мертенсъ и Дейча (объ открытіи аптеки) Общее собраніе Сената, а за нимъ и Государственный Совѣтъ разсуждаютъ: „на распоряженія министра внутреннихъ дѣлъ по общему порядку могутъ быть приносимы жалобы въ Правительствующій Сенатъ, отъ котораго въ каждомъ данномъ случаѣ зависитъ входить въ разсмотрѣніе вопроса о томъ, въ какой мѣрѣ распоряженіе министра соотвѣтствуетъ указаннымъ въ законѣ условіямъ для открытія аптекъ и пользамъ населенія въ цѣляхъ охраненія народнаго здравія".

лостью и общностью выраженій, — если первое ихъ свойство представляетъ изъ себя извѣстное неудобство, то зато второе нерѣдко приноситъ существенную пользу, — во всякомъ сомнительномъ и неясномъ случаѣ Сенатъ имѣетъ возможность сослаться и на самомъ дѣлѣ нерѣдко ссылается на принадлежащее ему право „высшаго надзора въ порядкѣ управленія и исполненія". Широта этой формулы давала и даетъ ему возможность далеко распространять свою власть надзора, и если въ теченіе послѣднихъ десятилѣтій въ указанномъ отношеніи сдѣлано еще не такъ много, то это объясняется политической обстановкой, въ которой приходилось Сенату жить и дѣйствовать, и недостаточно вліятельнымъ его положеніемъ среди высшихъ государственныхъ учрежденій.

А. НАДЗОРЪ ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНІЯМИ.

I. Мѣста и лица, подлежащія надзору.

Рядъ реформъ 60-хъ и 70-хъ годовъ прошлаго вѣка произвелъ значительное измѣненіе въ мѣстномъ управленіи. Съ одной стороны были уничтожены нѣкоторыя учрежденія, какъ, напримѣръ, приказы общественнаго призрѣнія, съ другой, создано много новыхъ, какъ то губернское по городскимъ дѣламъ, а впослѣдствіи по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіе, губернское по воинской повинности присутствіе, губернское по фабричнымъ дѣламъ присутствіе, губернское по промысловому налогу присутствіе и проч. Всѣ эти новыя учрежденія вошли въ систему губернскаго управленія и являются наравнѣ съ должностными лицами и присутственными мѣстами, сохранившимися отъ прежняго времени объектами надзора Сената, но характеръ осуществляемаго за ними надзора уже нѣсколько иной.—Здѣсь Сенатъ дѣйствуетъ преимущественно въ качествѣ административнаго суда, пересматривающаго по жалобамъ частныхъ лицъ рѣшенія низшихъ органовъ административной юстиціи.

Въ составъ указанныхъ присутствій входятъ какъ коронныя должностныя лица, такъ и представители мѣстнаго общества, предсѣдательствуетъ въ нихъ губернаторъ; такая организація обезпечиваетъ присутствіямъ извѣстную независимость и надле-

жащую освѣдомленность въ дѣлахъ, не придавая имъ въ то же время излишняго политическаго значенія, такъ какъ правительство не находитъ нужнымъ поддерживать и защищать опредѣленія учрежденій, на половину составленныхъ изъ выборныхъ лицъ въ той мѣрѣ, какъ оно обыкновенно поддерживаетъ и защищаетъ распоряженія своихъ агентовъ, въ особенности же высшихъ провинціальныхъ чиновниковъ—генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ.

Это обстоятельство весьма благопріятствуетъ установленію правильнаго соотношенія политическаго вѣса между Сенатомъ и помянутыми учрежденіями,—Сенатъ по своему положенію и значенію оказывается на столько выше названныхъ присутствій, что имѣетъ полную возможность осуществлять за ними дѣятельный надзоръ, безъ опасенія встрѣтить на этомъ пути сколько нибудь серьезный отпоръ. Изученіе, съ указанной точки зрѣнія, практики Сената приводитъ однако къ выводу, что онъ не учитывалъ въ полной мѣрѣ превосходства своего положенія, вслѣдствіе чего надзоръ его въ этой сферѣ не всегда отличался достаточной энергіей и силой, а субъективныя права частныхъ лицъ и самоуправляющихся единицъ не всегда получали надлежащую защиту.

Переходя теперь къ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ, сохранившимся отъ прежняго времени, надо замѣтить, что юридическое положеніе виднѣйшаго изъ нихъ—генералъ-губернатора оставалось въ общемъ безъ существенныхъ перемѣнъ, если не имѣть въ виду такъ называемыхъ „временныхъ“ генералъ-губернаторовъ, создававшихся въ нѣкоторыхъ мѣстахъ въ разгаръ революціонной пропаганды—для борьбы съ крамолой. Этимъ генералъ-губернаторамъ уже въ силу самой цѣли ихъ учрежденія были предоставлены чрезвычайныя полномочія и придано особенное политическое значеніе, дѣлавшія совершенно невозможнымъ надзоръ за ними Сената. Даже Комитетъ Министровъ всегда считался съ такими генералъ-губернаторами и всячески избѣгалъ измѣнять и исправлять сдѣланныя ими распоряженія, хотя бы таковыя и выходили иногда изъ предѣловъ предоставленной имъ власти и существенно отклонялись отъ требованій закона. Что же касается политическаго значенія обыкновенныхъ генералъ-губернаторовъ, то оно со времени 60-хъ годовъ несомнѣнно возрастаетъ; указанное явленіе находится въ тѣсной связи съ длиннымъ рядомъ правительственныхъ мѣропріятій, направлен-

ныхъ къ охраненію государственнаго порядка и къ борьбѣ съ политической пропагандой, вслѣдствіе чего надзоръ Сената и за этими генералъ-губернаторами становится все болѣе и болѣе затруднительнымъ, а авторитетъ его въ глазахъ генералъ-губернаторовъ замѣтно понижается. Подтвержденіемъ послѣдняго изъ высказанныхъ положеній можетъ служить то, что генералъ-губернаторы уже давно не находятъ нужнымъ пользоваться предоставленнымъ имъ по закону правомъ присутствованія въ Сенатѣ, за которое конечно они бы держались, если бы это право имѣло для нихъ сколько нибудь серьезное значеніе.

Одновременно съ реформами 60-хъ годовъ замѣчается опредѣленное стремленіе къ усиленію власти губернаторовъ. Въ 1866 г. по этому предмету была подана министрами внутреннихъ дѣлъ и государственныхъ имуществъ и шефомъ жандармовъ Государю любопытная записка, въ которой они отмѣчали паденіе должности губернатора и настоятельно рекомендовали значительное усиленіе его власти. Хотя противъ этой записки рѣшительно возстали министры юстиціи и финансовъ (Замятнинъ и Рейтернъ), тѣмъ не менѣе она была разсмотрѣна сперва особой комиссіей, а затѣмъ Комитетомъ Министровъ и послужила основаніемъ для изданія Высочайше утвержденнаго положенія Комитета, которымъ были расширены права губернаторовъ по производству ревизіи и ввѣренъ имъ надзоръ за политической благонадежностью чиновниковъ разныхъ вѣдомствъ, дано право изданія обязательныхъ постановленій и проч. Черезъ четыре года министръ внутреннихъ дѣлъ Тимашевъ докладывалъ Государю о необходимости новаго усиленія губернаторской власти и надзора за различными учрежденіями въ связи съ предполагавшимся тогда переустройствомъ мѣстнаго управленія.

Тревожные факты внутренней политической жизни 70—80-хъ г.г., развитіе революціонной пропаганды и рядъ убійствъ политическаго характера заставили правительство особенно заняться усиленіемъ надзора за политической благонадежностью населенія, слѣдствіемъ чего явились мѣропріятія 1879 года о надзорѣ за благонадежностью служащихъ въ учрежденіяхъ земскаго и городского самоуправленія и 1881—объ охраненіи государственнаго порядка и общественнаго спокойствія (которое было быстро распространено на значительную часть Россіи), чрезвычайно увеличившія функціи губернаторовъ въ области политической полиціи и

расширившія ихъ власть. Но собранная въ томъ-же году особая комиссія для составленія проектовъ мѣстнаго управленія (подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова) считала все сдѣланное для усиленія губернаторской власти недостаточнымъ и полагала необходимымъ дальнѣйшее усиленіе этой власти, о томъ-же просили и сами губернаторы въ своихъ отчетахъ. Эти пожеланія заслужили одобреніе Императора Александра III, выражавшееся не разъ въ Высочайшихъ отмѣткахъ на всеподданнѣйшихъ отчетахъ губернаторовъ [1]), и съ 80-хъ годовъ изданъ рядъ законовъ, направленныхъ къ дальнѣйшему расширенію полномочій губернатора и поднятію его значенія, причемъ одновременно съ этимъ было создано новое правило, на основаніи котораго опредѣленія Сената о возбужденіи противъ нихъ уголовнаго преслѣдованія могутъ приводиться въ исполненіе только съ Высочайшаго утвержденія [2]).

Этотъ процессъ возвышенія губернатора былъ въ полномъ соотвѣтствіи съ политикой управленія, въ которой силою различныхъ причинъ и обстоятельствъ выдвигалась на первый планъ борьба съ врагами существующаго государственнаго строя. Какъ ранѣе генералъ-губернаторъ, такъ теперь губернаторъ пріобрѣтаетъ все большее и большее значеніе въ качествѣ органа государственной полиціи, каковое обстоятельство, въ связи съ усиленіемъ общаго значенія губернатора, имѣло весьма существенное вліяніе на положеніе его какъ объекта надзора. Правительство заботливо оберегало личный авторитетъ губернатора и настойчиво поддерживало и защищало передъ Сенатомъ исходившія отъ него распоряженія. Такая политика имѣла весьма серьезныя послѣдствія,—многіе губернаторы, неправильно понимая возложенныя на нихъ обязанности, и, будучи увѣрены во вліятельномъ заступничествѣ, обнаруживали опредѣленную наклонность къ расширенію предоставленной имъ власти за черту, установленную закономъ, вслѣдствіе чего возникало большое количество дѣлъ, для разрѣшенія которыхъ, въ смыслѣ возстановленія нарушеннаго правопорядка и охраны правъ гражданъ, Сенатъ не всегда оказывался достаточно сильнымъ.

[1]) Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. IV., стр. 311—312.

[2]) Ранѣе этого, на основаніи закона 1881 года дѣла объ отвѣтственности губернаторовъ разрѣшались тѣмъ же порядкомъ какъ и о прочихъ должностныхъ лицахъ, т. е. окончательно I департаментомъ Сената.

Реформы 60-хъ годовъ нисколько не измѣнили положенія губернскихъ правленій, которыя по прежнему оставались, въ сущности говоря, вторыми губернаторскими канцеляріями. По отзывамъ сенаторовъ, ревизовавшихъ въ 1880 г. рядъ губерній, даже судныя дѣла, которыя по закону должны разрѣшаться большинствомъ голосовъ, разрѣшаются въ губернскихъ правленіяхъ исключительно въ смыслѣ, желательномъ губернатору, такъ что о коллегіальности здѣсь не можетъ быть и рѣчи. Прочія же дѣла губернскихъ правленій уже въ силу самаго закона зависятъ только отъ губернатора, который обязанъ по нѣкоторымъ изъ нихъ требовать мнѣнія губернскаго правленія и потомъ уже давать имъ то или иное направленіе по своему усмотрѣнію (дѣла административныя I разряда, разрѣшаемыя по журнальному постановленію съ утвержденія губернатора). Такимъ образомъ самостоятельной дѣятельности губернскаго правленія, насколько можно судить по доходящимъ до Сената дѣламъ и даннымъ сенаторскихъ ревизій 1880 года, послѣ реформъ 60-хъ годовъ (какъ и до нихъ) не существовало; а наблюдается лишь дѣятельность губернатора по губернскому правленію, но такъ какъ эта дѣятельность не имѣла политическаго характера, то надзоръ за нею Сената не встрѣчалъ особыхъ препятствій со стороны правительства и такимъ образомъ губернаторъ, дѣйствующій чрезъ губернское правленіе, оказывался болѣе удобнымъ и доступнымъ объектомъ надзора, нежели тотъ же губернаторъ, распоряжающійся чрезъ свою канцелярію.

Чтобы покончить съ мѣстными учрежденіями, подлежащими надзору Сената, надо упомянуть о казенной палатѣ, положеніе которой осталось безъ существенныхъ перемѣнъ и не заключаетъ въ себѣ ничего такого, что парализовало бы надзоръ за нею Сената, и если дѣятельность его въ этомъ отношеніи бѣдна содержаніемъ, то это проистекаетъ, въ значительной мѣрѣ, отъ самаго характера дѣлъ, поступающихъ въ Сенатъ изъ казенныхъ палатъ.

II. Предѣлы надзора и степень власти.

Наше законодательство никогда не знало и по настоящее время не знаетъ термина „дискреціонная власть", „дискреціонныя полномочія" и весьма рѣдко пользуется равнозначущимъ ему вы-

раженіемъ „административное усмотрѣніе", но это нисколько не препятствуетъ широкому надѣленію такого рода полномочіями мѣстныхъ административныхъ органовъ, вслѣдствіе чего власть Сената по надзору за ними оказывается нерѣдко весьма стѣсненной и ограниченной.

Дискреціонныя полномочія мѣстныхъ властей, въ особенности генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ настолько многочисленны и разнообразны, что даже простое перечисленіе ихъ заняло бы очень много мѣста, поэтому ограничимся указаніемъ лишь на важнѣйшія и прежде всего на тѣ, которыя вслѣдствіе многочисленныхъ жалобъ заинтересованныхъ лицъ наиболѣе обращали на себя вниманіе Сената.

Первое мѣсто въ этомъ отношеніи принадлежитъ распоряженіямъ, состоявшимся на основаніи положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія [1]), въ особенности по изданію и примѣненію обязательныхъ постановленій, а второе — отказамъ губернаторовъ въ выдачѣ разрѣшеній на открытіе типографій, литографій и книжныхъ магазиновъ.

Затѣмъ слѣдуетъ упомянуть о предоставленной всѣмъ начальствующимъ лицамъ власти по наложенію на подчиненныхъ дисциплинарныхъ взысканій и о полномочіяхъ губернаторовъ по утвержденію нѣкоторыхъ постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, по допущенію къ должностямъ низшихъ коронныхъ чиновниковъ и вольнонаемныхъ земскихъ и городскихъ служащихъ и по утвержденію въ должностяхъ выборныхъ лицъ самоуправляющихся обществъ.

Наше законодательство послѣднихъ десятилѣтій, находясь въ значительной мѣрѣ подъ вліяніемъ тревожныхъ фактовъ внутренней жизни государства, обнаруживаетъ опредѣленное стремленіе къ увеличенію объема дискреціонной власти мѣстныхъ административныхъ органовъ. Однимъ изъ послѣдствій этого явленія надо признать усиленный приливъ въ Сенатъ частныхъ жалобъ на указаннаго рода распоряженія генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ, разсмотрѣніе которыхъ вынуждало Сенатъ неоднократно обращаться къ вопросу объ установленіи предѣловъ своей власти по надзору за дискреціонными

[1]) Прил. къ 1 ст. (прим. 2) Уст. пред. и прес. преступл., т. XIV, Св. зак.

распоряженіями должностныхъ лицъ. Практика Сената по этому предмету не чужда весьма понятныхъ колебаній, но въ концѣ концовъ она неизмѣнно сводилась къ признанію изъятыми отъ его надзора почти исключительно такихъ дѣйствій администраціи, подача жалобъ на которыя категорически воспрещена закономъ, какъ напримѣръ по дѣламъ объ увольненіи чиновниковъ отъ службы по такъ называемому третьему пункту. Только по подобнаго рода дѣламъ Сенатъ всегда оставляетъ поданныя ему жалобы „безъ разсмотрѣнія“ [1]), въ прочихъ же случаяхъ онъ считаетъ возможнымъ входить въ той или иной мѣрѣ въ оцѣнку правильности обжалованнаго распоряженія [2]), и если не находитъ основаній къ удовлетворенію домогательствъ просителей, то оставляетъ жалобы ихъ уже не безъ разсмотрѣнія, а „безъ послѣдствій“.

Такимъ образомъ дискреціонныя полномочія мѣстной администраціи съ точки зрѣнія отношенія къ нимъ Сената рѣзко дѣлятся на двѣ группы, — за одними надзора Сената вовсе не существуетъ, за другими онъ въ той или иной мѣрѣ осуществляется.

---

[1]) Впрочемъ можно указать и такія категоріи дѣлъ, по которымъ въ законѣ не имѣется категорическаго запрещенія подавать жалобы, а Сенатъ тѣмъ не менѣе оставляетъ подаваемыя жалобы безъ разсмотрѣнія, но самое существо этихъ дѣлъ таково, что дѣйствительно жалобы по нимъ Сенату были бы совершенно неумѣстны. Для примѣра можно привести распоряженія начальства о возбужденіи уголовнаго преслѣдованія противъ подчиненныхъ имъ лицъ. Обжалованіе Сенату только задержало бы ходъ дѣла въ то время, какъ имѣется достаточная гарантія правильнаго его движенія въ видѣ независимости суда и слѣдственной власти отъ начальства обвиняемаго должностного лица.

[2]) Въ опредѣленіи по д. Титова Сенатъ призналъ необходимымъ прежде всего установить тѣ предѣлы, въ которыхъ настоящее дѣло подлежитъ его разсмотрѣнію. Въ семъ отношеніи Правительствующій Сенатъ находитъ, что по ст. 1 и 2 Высочайше утвержденнаго 14 августа 1881 г. положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія (прил. 1 къ ст. 1, прим. 2 Уст. пред. прест., т. XIV, Св. зак., изд. 1890 года) министръ внутреннихъ дѣлъ, коему принадлежитъ высшее направленіе дѣйствій по охранѣ, отмѣняетъ своею властью тѣ распоряженія подчиненныхъ ему административныхъ начальствъ, которыя будутъ имъ признаны несоотвѣтствующими цѣли, на отмѣну же распоряженій генералъ-губернаторовъ испрашиваетъ Высочайшее соизволеніе. Приведенное узаконеніе, предоставляя министру внутреннихъ дѣлъ право руководить дѣйствіями всѣхъ другихъ административныхъ властей по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія и указывая порядокъ отмѣны подобныхъ распоряженій по несоотвѣтствію ихъ цѣлямъ охраны, опредѣляемымъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, не изъемлетъ однако отъ общаго подчиненія Правительствующему Сенату въ порядкѣ инстанцій мѣстныя административныя начальства и не освобождаетъ Правительствующій Сенатъ отъ лежащей на немъ, по силѣ ст. 1 и 2 Учр. Сен. (т. 1, ч. 2, изд. 1892 года), обязанности надзора за соотвѣтствіемъ административныхъ распоряженій съ требованіями закона и съ предѣлами предоставленной административнымъ начальствамъ власти (указъ 10 іюля 1898 г.).

При изученіи сенатской практики по указаннаго рода дѣламъ замѣчается прежде всего совершенно ясная тенденція, которая можетъ быть формулирована въ одномъ тезисѣ: „постановленія закона о дискреціонныхъ полномочіяхъ распространительному толкованію не подлежатъ". Это положеніе служитъ исходной точкой въ отношеніяхъ Сената къ дискреціоннымъ полномочіямъ администраціи. —Сенатъ требуетъ, чтобы таковыя опирались на категоричный и неподлежащій никакому сомнѣнію текстъ закона.

Неоднократныя попытки администраціи къ расширенію этого рода власти постоянно встрѣчали отпоръ со стороны Сената, вполнѣ сознававшаго всю важность его надзора за дѣйствіями провинціальныхъ властей для укрѣпленія правового строя государства. Нечего и говорить, что такія поползновенія мѣстныхъ органовъ, если бы они сопровождались успѣхомъ, привели бы скоро къ значительному сокращенію власти Сената и уменьшенію его авторитета. Когда законъ оказывался недостаточно яснымъ, напримѣръ, не было указано порядка обжалованія какихъ либо дѣйствій администраціи и она поэтому домогалась признанія таковыхъ неподлежащими провѣркѣ Сената, то этотъ послѣдній очень часто, опираясь на 1 и 2 ст. Учр. Сената, разъяснялъ должностнымъ лицамъ неосновательность ихъ притязаній и въ указахъ своихъ повторялъ обыкновенно одну и ту же мысль и притомъ въ однихъ и тѣхъ же выраженіяхъ: „за отсутствіемъ въ законѣ точныхъ указаній на то, чтобы такія то распоряженія не подлежали общему порядку обжалованія Правительствующему Сенату, надлежитъ признать, что распоряженія сіи могутъ быть обжалованы на общемъ основаніи"... [1]).

Такое направленіе сенатской практики можно уловить уже съ самаго начала разсматриваемаго нами періода, т. е. съ 60-хъ годовъ XIX вѣка; съ теченіемъ же времени оно становится все болѣе и болѣе опредѣленнымъ и распространяется на новыя категоріи дискреціонныхъ полномочій, которыя ранѣе признавались Сенатомъ лежащими внѣ предѣловъ предоставленной ему закономъ власти надзора. Этого рода эволюцію во взглядахъ Сената можно наблюдать, напримѣръ, сравнительно въ недавнее время въ отношеніи дѣлъ, возникшихъ по жалобамъ на распо-

[1]) Сборн. рѣш. Общ. собр. Прав. Сената за 1864—1875 г., № 470; дѣло Общ. собр. 1903 г., по жалобѣ повѣрен. магометанъ гор. Кустаная на отказъ министра внутр. дѣлъ въ разрѣшеніи перестроить молитвенный домъ въ мечеть, указъ 24 сентября 1904 года, № 8758 и др.

ряженія мѣстныхъ властей, состоявшіяся на основаніи положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія.

Не обнаруживая стремленія устранять себя отъ разсмотрѣнія тѣхъ дѣлъ, по поводу которыхъ нѣтъ спеціальнаго ограничительнаго указанія въ законѣ, или иначе говоря—не допуская администрацію къ расширенію ея дискреціонной власти путемъ толкованія, Сенатъ придерживается однороднаго взгляда и на самое пользованіе отдѣльными дискреціонными полномочіями,—здѣсь тоже не допускается расширительное толкованіе закона. Для примѣра можно указать на рядъ рѣшеній Сената по вопросу о правѣ губернаторовъ не допускать къ занятію должностей вольнонаемныхъ служащихъ въ земскихъ и городскихъ учрежденіяхъ. По буквѣ закона губернатору предоставляется изъявлять несогласіе въ двухнедѣльный срокъ, причемъ неизъявленіе такового принимается за согласіе и вольнонаемный служащій вступаетъ въ исполненіе возложенныхъ на него обязанностей. Это постановленіе закона Сенатъ неоднократно разъяснялъ въ ограничительномъ смыслѣ, требуя отъ губернаторовъ категорическаго изъявленія несогласія, когда же эти послѣдніе, затрудняясь опредѣленнымъ отвѣтомъ, извѣщали, что они не собрали еще надлежащихъ свѣдѣній, а поэтому и лишены возможности высказаться о данномъ лицѣ или приводили какія либо иныя отговорки, домогаясь недопущенія къ должности кандидата въ вольнонаемные служащіе, то Сенатъ неизмѣнно признавалъ подобныя притязанія неосновательными и незаконными, такъ какъ они опредѣленно клонились къ увеличенію предоставленной губернаторамъ дискреціонной власти. Не допуская администрацію къ расширенію предоставленныхъ ей закономъ дискреціонныхъ полномочій, Сенатъ столь же настойчиво не допускаетъ ее къ созданію новыхъ полномочій этого рода путемъ толкованія предоставленныхъ ей правъ и возложенныхъ на нее обязанностей. Любопытнымъ съ этой точки зрѣнія примѣромъ могутъ служить опредѣленія I департамента Сената, разъясняющія условія выдачи свидѣтельства на изданіе газетъ по новому закону о повременной печати (24 ноября 1905 г.) [1]). Текстъ этого закона даетъ исчерпываю-

[1]) Прил. къ ст. 114, п. 17, Уст. пред. прест., т. XIV, Св. зак. по прод. 1906 года.

щій перечень тѣхъ причинъ, по которымъ губернаторы могутъ отказать въ разрѣшеніи на изданіе печатнаго органа. Но нѣкоторые изъ нихъ упустили изъ виду указанный характеръ перечня и отклоняли ходатайства о выдачѣ свидѣтельствъ по инымъ основаніямъ и, между прочимъ, вслѣдствіе политической неблагонадежности предполагаемаго редактора изданія. По жалобамъ заинтересованныхъ лицъ эти дѣла доходили до разсмотрѣнія Сената, который категорически и неоднократно отвергалъ попытки губернаторовъ къ расширенію смысла вышеприведеннаго закона, клонившіяся, въ сущности говоря, къ созданію новаго рода дискреціонныхъ полномочій [1]).

Руководясь въ своей дѣятельности принципомъ ограничительнаго толкованія законовъ, предоставляющихъ мѣстной администраціи дискреціонныя полномочія, принципомъ, который по общему сознанію юристовъ является необходимымъ условіемъ для водворенія законности, въ управленіи, Сенатъ обнаруживаетъ иногда стремленіе пойти еще дальше, вплоть до отрицанія дискреціоннаго характера нѣкоторыхъ правъ администраціи, не подвергавшихся до того времени никакому сомнѣнію. Подобныя попытки вытекаютъ отнюдь не изъ какихъ либо общихъ теоретическихъ соображеній, а объясняются весьма просто, какъ естественное послѣдствіе знакомства Сената съ тѣми сторонами дѣятельности мѣстныхъ властей, которыя вызываютъ особое неудовольствіе общества. Получивъ жалобу заинтересованныхъ лицъ и тѣ свѣдѣнія отъ правительственныхъ органовъ, которыя были необходимы для выясненія всѣхъ сторонъ возникшаго дѣла, Сенатъ оказывался иногда въ положеніи наблюдателя весьма нежелательныхъ фактовъ губернской жизни и поэтому естественно заботился больше всего о томъ, чтобы своими разъясненіями устранить возможность ихъ повторенія на будущее время [2]).

[1]) Указы 1-го департамента: по дѣлу по жалобѣ помощника присяжнаго повѣреннаго Вакаръ 22 августа 1907 г., № 7685 и 29 февраля 1903 г., № 2579, по дѣлу Воронцова.

[2]) Для того, чтобы дать понятіе о подобнаго рода рѣшеніяхъ Сената, можно указать на опредѣленіе I департамента по жалобѣ Тверской губернской земской управы на вѣдомство народнаго просвѣщенія. Сущность этого дѣла заключается въ слѣдующемъ: въ г. Твери были устроены временные педагогическіе курсы для земскихъ учителей и учительницъ. Когда они были уже открыты и составъ слушателей приступилъ къ занятіямъ, то губернаторъ обратился къ наблюдателю курсовъ съ заявленіемъ, что нѣкоторые изъ учителей и учительницъ представляются ему сомнительными съ точки зрѣнія

Надзоръ за дискреціонными распоряженіями администраціи бываетъ двоякаго рода: во-первыхъ, онъ можетъ ограничиваться лишь провѣркой того, былъ ли въ наличности фактическій составъ, которымъ законъ обусловливаетъ пользованіе даннымъ дискреціоннымъ полномочіемъ или, иначе говоря, правильно ли администраторъ подвелъ обнаруженный имъ фактъ подъ дѣйствіе закона, и, во-вторыхъ, возможна провѣрка дискреціонныхъ распоряженій съ точки зрѣнія соотвѣтствія ихъ тѣмъ цѣлямъ, ради которыхъ создано данное дискреціонное полномочіе, т. е. примѣняется ли законъ для тѣхъ именно категорій дѣлъ, которыя имѣлись законодателемъ въ виду при его изданіи [1]).

Сенатъ въ своей практикѣ первоначально придерживался первой системы, но затѣмъ взгляды его въ этомъ отношеніи начинаютъ колебаться, отчасти, вѣроятно, вслѣдствіе прилива въ составъ его канцеляріи хорошо подготовленныхъ юристовъ, вполнѣ знакомыхъ съ организаціей и дѣятельностью органовъ административной юстиціи въ Западной Европѣ, а отчасти быть можетъ подъ вліяніемъ виднѣйшихъ и образованнѣйшихъ сена-

---

политической благонадежности; вслѣдствіе такого указанія, хотя и неподкрѣпленнаго никакими фактическими данными, наблюдатель удалилъ съ курсовъ названныхъ губернаторомъ лицъ. Это распоряженіе было признано правильнымъ какъ попечителемъ Московскаго округа такъ и министромъ народнаго просвѣщенія. Войдя въ подробное разсмотрѣніе обязанностей, возложенныхъ на наблюдателя временныхъ педагогическихъ курсовъ и объема предоставленной ему закономъ власти, Сенатъ сперва, основываясь на точномъ смыслѣ закона, признаетъ за помянутымъ должностнымъ лицомъ право устранять тѣхъ слушателей и слушательницъ, которые не будутъ соотвѣтствовать цѣлямъ и задачамъ курсовъ или не исполнятъ какія либо требованія наблюдателя, т. е. констатируетъ наличность дискреціоннаго полномочія наблюдателя въ отношеніи слушателей, но затѣмъ прибавляетъ, что въ правилахъ о курсахъ не содержится указаній на обязанность наблюдателя и высшаго учебнаго начальства устранять слушателей „по всякому сообщенію, полученному хотя бы и отъ губернскаго начальства", если сообщаемыя о дѣятельности или нравственной или политической благонадежности сихъ лицъ свѣдѣнія не основываются на какихъ-либо положительныхъ данныхъ, которыя представлялись бы и для учебнаго начальства достаточными къ признанію пребыванія этихъ лицъ на курсахъ неумѣстнымъ". Уже эти разсужденія, а въ особенности въ связи съ дальнѣйшими, ясно клонятся къ столь ограничительному толкованію дискреціоннаго права, которое равносильно полному его отрицанію; въ соотвѣтствіи съ этими соображеніями находится и заключительная часть опредѣленія, въ которой распоряженіе учебнаго начальства признается неправильнымъ, такъ какъ оно не было обязано устранять помянутыхъ лицъ по одному голословному сообщенію губернатора (опредѣленіе I департамента 6 апрѣля 1899 г., № 3295/234).

[1]) Первая система принята въ Германіи, а вторая блестяще проводится въ жизнь французскимъ государственнымъ совѣтомъ подъ видомъ такъ называемаго annulement pour detournement de pouvoir, ср. статьи Лозина-Лозинскаго, „Право" 1900 г. и 1901 г. и въ томъ же журналѣ за 1901 г., статью Лазаревскаго, (Законность и предѣлы ея осуществленія).

торовъ какъ В. А. Арцимовичъ, Ѳ. М. Дмитріевъ и др. Кромѣ этого и современная имъ дѣйствительность говорила сама за себя, интересы справедливости и законности управленія настойчиво требовали болѣе глубокой провѣрки дискреціонныхъ дѣйствій администраціи, чѣмъ простое выясненіе того—правильно ли обнаруженный фактъ подведенъ подъ законъ. Какъ бы то ни было, но Сенатъ началъ все чаще и чаще входить въ разсмотрѣніе вопроса о соотвѣтствіи принятаго администраціей дискреціоннаго распоряженія тѣмъ цѣлямъ, ради которыхъ изданъ законъ, послужившій для него основаніемъ, т. е. Сенатъ сталъ прибѣгать ко второму изъ указанныхъ выше способовъ надзора за дискреціонной властью. Въ концѣ прошлаго и началѣ нынѣшняго вѣка практика Сената по изучаемому нами вопросу чужда однообразія, въ однихъ рѣшеніяхъ осуществляется надзоръ по первому, а въ другихъ—по второму способу, причемъ трудно сказать къ какому изъ нихъ Сенатъ прибѣгалъ чаще. Но если расширить поле наблюденія и окинуть общимъ взглядомъ значительное количество рѣшеній Сената, взявъ ихъ за разные годы, начиная со времени великихъ реформъ Императора Александра II, то изъ за ряда колебаній и противорѣчій совершенно явственно можно уловить процессъ постепеннаго измѣненія въ направленіи сенатской практики отъ способа провѣрки правильно ли подведенъ администраторомъ фактъ подъ законъ, къ способу выясненія соотвѣтствуетъ ли дискреціонное распоряженіе тѣмъ цѣлямъ, ради которыхъ изданъ законъ, служащій ему основаніемъ. Иначе говоря, наблюдается совершенно опредѣленно стремленіе Сената отъ формальнаго и поверхностнаго надзора за дискреціонными распоряженіями администраціи постепенно перейти къ надзору болѣе глубокому и серьезному, который одинаково полезенъ какъ для охраны правъ и интересовъ отдѣльныхъ гражданъ, такъ и для обезпеченія закономѣрной дѣятельности правительственныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ.

Чтобы получить болѣе точное понятіе объ этомъ процессѣ и вообще объ эволюціи сенатской практики по надзору за дискреціонной властью, надо ближе познакомиться съ послѣдовательнымъ измѣненіемъ его рѣшеній, хотя бы по двумъ намѣченнымъ категоріямъ дѣлъ: во-первыхъ, по жалобамъ на распоряженія, состоявшіяся на основаніи положенія объ уси-

ленной охранѣ и во-вторыхъ—объ открытіи типографій, литографій и тому подобныхъ заведеній.

Первоначально Сенатъ находилъ, что, такъ какъ высшее направленіе дѣйствій по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ, которому по силѣ 2 ст. „Положенія“ 1881 года предоставлено право отмѣнять тѣ распоряженія губернаторовъ и градоначальниковъ по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, которыя будутъ имъ признаны неправильными или нецѣлесообразными, то всѣ ходатайства объ отмѣнѣ такихъ распоряженій и должны направляться къ министру, а не въ Сенатъ. Когда же подобнаго рода ходатайства и жалобы адресовались Сенату, то онъ оставлялъ ихъ безъ разсмотрѣнія. Затѣмъ вскорѣ Сенатъ отказывается отъ этого взгляда и разсуждаетъ уже въ томъ смыслѣ, что предоставленное министру внутреннихъ дѣлъ право отмѣнять распоряженія подчиненныхъ ему должностныхъ лицъ „не изъемлетъ отъ общаго подчиненія Правительствующему Сенату въ порядкѣ инстанціи мѣстныя административныя начальства и не освобождаетъ Правительствующій Сенатъ отъ лежащей на немъ, по силѣ 1 и 2 ст. Учр. Сената, обязанности надзора за соотвѣтствіемъ административныхъ распоряженій съ требованіями закона и съ предѣлами предоставленной административнымъ начальствамъ власти“. Но, признавъ такимъ образомъ за собою право надзора, Сенатъ сперва пользуется имъ крайне умѣренно—входитъ въ провѣрку только одного обстоятельства,—правильно ли подведенъ установленный администраціей фактъ подъ законъ, т. е. подъ положеніе объ усиленной охранѣ. Но вскорѣ требованія жизни заставили Сенатъ пойти дальше. Генералъ-губернаторы и губернаторы, пользуясь правомъ, предоставленнымъ имъ по Положенію о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, стали издавать множество обязательныхъ постановленій, за неисполненіе которыхъ на основаніи того же закона налагали на виновныхъ взысканія административнымъ порядкомъ. Это вызывало значительное неудовольствіе населенія и соотвѣтственный ему притокъ жалобъ въ Сенатъ, изъ которыхъ выяснялось крайнее разнообразіе предметовъ и цѣлей помянутыхъ обязательныхъ постановленій, что само собою не могло не выдвинуть вопроса, всѣ ли они соотвѣтствуютъ намѣреніямъ законодателя,

создавшаго Положеніе объ усиленной охранѣ не для того, чтобы регулировать имъ всѣ стороны мѣстнаго управленія, а исключительно для борьбы съ крамолой. Въ стремленіи къ правильному и согласному съ волею законодателя толкованію закона, Сенатъ оказался вынужденнымъ входить въ провѣрку каждаго обязательнаго постановленія съ точки зрѣнія соотвѣтствія его тѣмъ цѣлямъ, ради которыхъ было издано положеніе объ усиленной охранѣ и понятно не могъ не признать, что санитарныя, напримѣръ, правила или постановленія, относящіяся до порядка торговли, не имѣютъ ровно никакого отношенія къ борьбѣ съ крамолой и вообще къ задачамъ охраненія государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, какъ ихъ понимаетъ „Положеніе" 1881 года. Поэтому Сенатъ неоднократно признавалъ неправильнымъ, какъ изданіе на основаніи усиленной охраны подобнаго рода обязательныхъ постановленій, такъ и преслѣдованіе административнымъ порядкомъ за ихъ неисполненіе [1]).

По силѣ Устава о цензурѣ и печати (ст. 158 по прод. 1902 г.) на открытіе типографій, литографій и тому подобныхъ заведеній надо имѣть дозволеніе отъ губернатора [2]), но законъ ничего не говоритъ о томъ, по какимъ причинамъ можетъ быть отказано въ выдачѣ этого дозволенія.

Въ 70-хъ и началѣ 80-хъ годовъ Сенатъ былъ склоненъ толковать предоставленныя по этому поводу губернаторамъ полномочія въ самомъ широкомъ смыслѣ. Какія бы основанія отказа ни приводились, онъ признавалъ ихъ достаточными, и оставлялъ домогательства жалобщиковъ безъ уваженія. Характернымъ въ этомъ отношеніи примѣромъ можетъ служить опредѣленіе I департамента по дѣлу Бонка, въ которомъ Сенатъ говоритъ, что разъ губернаторъ признаетъ открытіе новой типографіи неудобнымъ, то это служитъ вполнѣ достаточнымъ основаніемъ для отказа въ дозволеніи на ея открытіе и нѣтъ рѣшительно никакихъ законныхъ причинъ къ отмѣнѣ такого распоряженія [3]). Но въ концѣ 80-хъ годовъ взглядъ Сената мѣняется,

[1]) Указы Прав. Сената 14 января 1892 г., № 307, по д. Руднева; 5 мая 1893 г., опред. № 3892, по д. Симона Рубинштейна; 5 мая 1897 г., № 5720, по д. Митрофанова; 10 іюля 1898 г., по д. Титова; 18 апрѣля 1901 г., № 3965, по д. Гущина и др.

[2]) Въ Москвѣ и Варшавѣ—генералъ-губернатора, а въ нѣкоторыхъ городахъ—градоначальника.

[3]) Указы Прав. Сената 31 октября—5 ноября 1873 г., № 34824, по д. Бонка, и 23 января 1886 г., № 905, по д. Офина.

онъ признаетъ уже не всѣ приводимыя губернаторами основанія отказа достаточными и выдвигаетъ на первый планъ значеніе личныхъ свойствъ просителя, „которыя препятствуютъ выдачѣ ему желаемаго разрѣшенія". Затѣмъ вскорѣ это общее выраженіе замѣняется уже болѣе опредѣленнымъ и конкретнымъ понятіемъ личной благонадежности, отсутствіе которой и признается съ тѣхъ поръ единственнымъ законнымъ основаніемъ для отказа въ дозволеніи открыть типографію, литографію и тому подобное заведеніе. Ставъ на эту точку зрѣнія Сенатъ придерживаетсяея въ дальнѣйшей своей практикѣ весьма настойчиво и постоянно отмѣняетъ распоряженія губернаторовъ обоснованныя на какихъ либо иныхъ соображеніяхъ, какъ напримѣръ на томъ, что данная мѣстность не нуждается въ новой типографіи или что въ предположенномъ для ея открытія пунктѣ нѣтъ чиновника, которому можно было бы поручить за нею надзоръ.

Признавая такое значеніе за личной благонадежностью, Сенатъ въ то же время неоднократно разъяснялъ, во-первыхъ, что она требуется только отъ того лица, которое домогается получить дозволеніе на открытіе типографіи, а не отъ членовъ его семейства и, во-вторыхъ, что отсутствіе или неполнота свѣдѣній о личности просителя отнюдь не могутъ быть приравнены къ неблагонадежности, такъ какъ губернаторъ имѣетъ полную возможность таковыя собрать или дополнить. Затѣмъ, продолжая придерживаться ограничительнаго толкованія предѣловъ власти губернатора на выдачу дозволеній для открытія типографій, Сенатъ высказался въ томъ смыслѣ, что расширеніе типографій, а равно и возобновленіе свидѣтельствъ на ихъ содержаніе не зависитъ уже отъ дискреціонной власти администраціи, такъ какъ сохраняетъ свою силу сдѣланная ранѣе той же администраціей оцѣнка личной благонадежности содержателя помянутаго заведенія (т. е. при выдачѣ первоначальнаго разрѣшенія). Наконецъ нѣсколько лѣтъ тому назадъ въ опредѣленіи по дѣлу Зновицкаго Сенатъ призналъ недостаточнымъ простое заявленіе губернатора о неблагонадежности просителя и войдя въ разсмотрѣніе по существу представленныхъ о его личности данныхъ и не находя въ нихъ основаній къ установленію неблагонадежности, распоряженіе губернатора отмѣнилъ [1]).

[1]) Приводимъ цѣликомъ мотивы указа, состоявшагося по этому дѣлу: 1905 года ноября 15-го дня. По указу Его Императорскаго Величества, Правительствующій Сенатъ слу-

Послѣднее изъ приведенныхъ рѣшеній остается покуда единичнымъ, но тѣмъ не менѣе все вышесказанное, думается, въ достаточной мѣрѣ выясняетъ то направленіе, въ которомъ постепенно развивается сенатская практика по надзору за дискреціонными полномочіями администраціи [1]).

Что касается степени власти Сената, то въ этомъ отношеніи за послѣднія десятилѣтія можно отмѣтить весьма немного измѣненій; наиболѣе существенное изъ нихъ внесъ законъ 19мая 1881 г., которымъ упрощенъ порядокъ разрѣшенія дѣлъ о преступленіяхъ должности по административнымъ вѣдомствамъ. Вмѣсто общихъ правилъ движенія дѣлъ въ старыхъ департаментахъ Сената, на основаніи которыхъ каждое дѣло при извѣстныхъ условіяхъ (разногласіе сенаторовъ или протестъ министра юстиціи) могло доходить до Государственнаго Совѣта, для нихъ былъ установленъ особый порядокъ—окончательнаго разрѣшенія въ I-мъ департаментѣ простымъ большинствомъ голосовъ. Такимъ образомъ этотъ законъ весьма существенно увеличилъ власть Сената и при томъ по такого рода дѣламъ, которыя имѣютъ очень серьезное значеніе для охраненія законности въ управленіи. Впрочемъ чрезъ нѣкоторое время онъ подвергся измѣненію—въ 1897 году было установлено, что опредѣленія Сената по дѣламъ объ отвѣтственности губернаторовъ и градоначальниковъ, хотя и постановляются въ I-мъ департаментѣ по большинству голосовъ, но для приведенія въ исполненіе требуютъ Высочайшаго утвержденія.

Въ послѣднее время прибавились новыя категоріи дѣлъ, по которымъ Сенатъ постановляетъ окончательныя рѣшенія простымъ большинствомъ голосовъ—это дѣла объ обществахъ (союзахъ) и по выборамъ въ Государственную Думу.

шали: дѣло по жалобѣ коллежскаго регистратора Іосифа Зновицкаго на подольскаго губернатора за неразрѣшеніе ему открыть типографію въ г. Новой-Ушицѣ. Приказали: Разсмотрѣвъ обстоятельства настоящаго дѣла и принимая во вниманіе: 1) что, какъ видно изъ рапорта министра внутреннихъ дѣлъ отъ 15 ноября 1903 г. за № 11110, просителю было отказано подольскимъ губернаторомъ въ 1903 г. въ разрѣшеніи имѣть въ г. Новой-Ушицѣ типографію по имѣвшимся въ то время свѣдѣніямъ о неблагонадежности; 2) что, между тѣмъ проситель нынѣ состоитъ нотаріусомъ и попечителемъ комитета о народной трезвости и 3) что, при такихъ условіяхъ, къ отказу въ удовлетвореніи ходатайства просителя законныхъ основаній не усматривается....

[1]) Указы Прав. Сената 28 февраля 1895 г., № 2436, по д. Сохора; 24 іюля 1896 г., № 7274, по д. Новгородскаго; рѣш. 1 Общ. собр. Сената 29 ноября 1896 г.—24 апрѣля 1893 г., по д. Штейна и мн. др. Весьма полныя указанія на практику Сената по этого рода дѣламъ имѣются въ статьѣ Лазаревскаго,—„Право"—1901 годъ.

III. Средства надзора.

Реформы 60-хъ годовъ XIX вѣка повліяли на средства надзора Сената за мѣстными учрежденіями въ двоякомъ отношеніи: съ одной стороны былъ преобразованъ и совершенно устраненъ отъ наблюденія за законностью дѣйствій администраціи институтъ прокуратуры, а съ другой—создалась такая обстановка общественной и частной жизни, при которой было значительно безопаснѣе по сравненію съ прежнимъ временемъ подавать жалобы на неправильныя распоряженія и дѣйствія мѣстныхъ властей. Губернскіе прокуроры были постепенно уничтожены, по мѣрѣ распространенія дѣйствія Судебныхъ уставовъ Императора Александра II на различныя мѣстности Россіи, что производилось въ теченіе многихъ лѣтъ и закончено сравнительно въ очень недавнее время, но функцію надзора за администраціей они утратили почти цѣликомъ еще въ 60-хъ годахъ. Такимъ образомъ исчезло одно изъ средствъ надзора Сената за мѣстными учрежденіями и должностными лицами. Впрочемъ этотъ ущербъ въ значительной мѣрѣ возмѣщался увеличеніемъ числа жалобъ частныхъ лицъ и общественныхъ учрежденій, приливъ которыхъ въ Сенатъ непрерывно усиливался, что объясняется не только указанной выше причиной общаго характера, но также и другими обстоятельствами, какъ то: распространеніемъ юридическихъ свѣдѣній, развитіемъ путей сообщенія и средствъ сношенія, измѣненіемъ правилъ написанія и подачи жалобъ и, наконецъ, изданіемъ такихъ законовъ, которыми были дарованы гражданамъ новыя права, поставленныя подъ защиту надзора Сената съ указаніемъ точнаго порядка обжалованія неправильныхъ дѣйствій администраціи.

Дѣйствующія правила написанія и подачи прошеній и жалобъ, приносимыхъ административнымъ департаментамъ Сената (I-му и II-му), отличаются краткостью и простотою; предъявляемыя ими требованія совершенно ясны и легко могутъ быть выполнены каждымъ грамотнымъ человѣкомъ [1]); сомнѣніе можетъ

[1]) Прил. къ ст. 49 (прим.), Учр. Сената, т. I, Св. зак.

вызывать только одинъ пунктъ—объ „укорительныхъ выраженіяхъ", помѣщеніе которыхъ въ жалобѣ служитъ основаніемъ для оставленія ея безъ разсмотрѣнія и возвращенія просителю съ надписью о причинахъ такой резолюціи.

Администрація склонна толковать указанное выраженіе въ очень широкомъ смыслѣ, усматривая для себя укоризну иногда лишь въ самой обыкновенной критикѣ ея дѣйствій, но Сенатъ не придерживается такой точки зрѣнія и возвращаетъ съ надписью жалобы лишь въ случаѣ помѣщенія въ нихъ бранныхъ и неприлично грубыхъ выраженій [1]), вполнѣ понимая, что отъ раздраженнаго и къ тому же иногда мало культурнаго человѣка нельзя требовать, при обжалованіи стѣснительныхъ для него дѣйствій администраціи, академически-изысканнаго языка.

Второе основаніе для оставленія жалобы безъ разсмотрѣнія и возвращенія просителю съ надписью, это подача ея не въ то установленіе или не тому должностному лицу, на дѣйствія которыхъ она приносится [2]), а непосредственно Сенату.

Тутъ, тоже, какъ и въ отношеніи укорительныхъ выраженій, Сенатъ никогда не обнаруживалъ излишняго формализма. Можно указать не мало случаевъ, когда на основаніи подобныхъ жалобъ требовались отъ мѣстныхъ властей свѣдѣнія и объясненія, по представленію которыхъ дѣло разсматривалось установленнымъ закономъ порядкомъ. Это отклоненіе отъ буквальнаго смысла постановленій закона о порядкѣ подачи жалобъ не только не можетъ быть поставлено въ упрекъ Сенату, но скорѣе свидѣтельствуетъ о правильномъ пониманіи предоставленной ему 1 и 2 ст. Учрежд. Сената власти надзора.

[1]) Насколько щекотливо относится администрація къ выраженіямъ лицъ, жалующихся на ея дѣйствія, можно видѣть изъ слѣдующаго примѣра: два становыхъ пристава Херсонской губерніи взыскали съ помѣщика корнета Веселинова недоимки, допустивъ при этомъ рядъ неправильностей. Тотъ жаловался губернскому правленію, но оно оставило его жалобу безъ уваженія, тогда въ жалобѣ Сенату Веселиновъ помѣстилъ выраженіе: „Херсонское губернское правленіе покрыло поступки сіи мракомъ неправосудія и разнорѣчивыхъ запутанностей". Губернское правленіе признавало эту фразу не только укорительной, но даже содержащей въ себѣ признаки клеветы, такого же мнѣнія былъ и I департаментъ Сената, но Общее его собраніе взглянуло на дѣло совершенно иначе—оно нашло, что это выраженіе само по себѣ не заключаетъ ничего особеннаго, такъ какъ жалобы на неправосудіе законъ допускаетъ; въ настоящемъ же случаѣ оно вполнѣ соотвѣтствуетъ дѣйствительному положенію вещей, такъ какъ постановленіе губернскаго правленія безусловно неправильно, а жалоба Веселинова совершенно основательна (Сборн. рѣш. Общ. собр. первыхъ 3-хъ департ. за 1864—1875 г., т. IV, № 738).

[2]) Отъ соблюденія этого требованія изъяты жалобы на медленность и на непредставленіе, возвращеніе или оставленіе жалобъ безъ движенія (п. 9 „Правилъ").

Прочія основанія для возвращенія жалобъ съ надписью, какъ то неозначеніе имени и мѣста жительства лица, приносящаго жалобу, неуказаніе чего именно проситель домогается, отсутствіе надлежащей подписи и т. под., имѣютъ въ практикѣ Сената второстепенное значеніе, такъ какъ во-первыхъ, встрѣчаются сравнительно рѣдко, а во-вторыхъ, къ нимъ ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть двоякаго отношенія—какой бы точки зрѣнія Сенатъ ни придерживался—очевидно онъ не можетъ разсматривать жалобу, неизвѣстно кѣмъ поданную и неизвѣстно о чемъ говорящую.

Въ виду того, что законъ требуетъ, чтобы приносимыя въ Сенатъ жалобы представлялись чрезъ то учрежденіе или должностное лицо, на дѣйствія и распоряженія которыхъ эти жалобы приносятся, одновременно имъ устанавливается и гарантія противъ возможныхъ на этой почвѣ злоупотребленій. По силѣ ст. 8 правилъ написанія и подачи прошеній и жалобъ (приносимыхъ I и II-му департаментамъ), таковыя представляются въ Правительствующій Сенатъ принявшимъ ихъ присутственнымъ мѣстомъ или должностнымъ лицомъ не позже мѣсячнаго со дня ихъ полученія срока и притомъ съ надлежащими свѣдѣніями и объясненіями, въ случаѣ же невозможности, по какимъ либо особеннымъ обстоятельствамъ, выполнить это требованіе закона, присутственное мѣсто или должностное лицо обязано донести о томъ Сенату съ указаніемъ какъ причинъ замедленія, такъ и тѣхъ мѣръ, которыя приняты къ ихъ устраненію. Почти все сказанное выше относится въ одинаковой мѣрѣ какъ къ жалобамъ, подаваемымъ частными лицами, такъ и къ тѣмъ изъ нихъ, которыя исходятъ отъ общественныхъ учрежденій, но само собою разумѣется значеніе указанныхъ категорій не всегда было одинаково. Съ изданіемъ Земскаго положенія 1864 года и Городового положенія 1870 г. приливъ жалобъ отъ общественныхъ учрежденій сильно увеличился, такъ какъ вновь созданнымъ органамъ самоуправленія постоянно приходилось искать поддержки у Сената, для укрѣпленія своего положенія и обезпеченія независимости ихъ дѣйствій отъ притязаній мѣстной администраціи.

Чтобы покончить съ жалобой, какъ средствомъ надзора Сената за мѣстнымъ управленіемъ, надо упомянуть еще о срокѣ, установленномъ для ея подачи. Въ этомъ отношеніи наше законодательство отличается крайней пестротой. Трудно сказать, по ка-

кимъ именно причинамъ, скорѣе всего просто вслѣдствіе разновременнаго составленія и изданія положеній и уставовъ, регулирующихъ дѣятельность различныхъ мѣстныхъ учрежденій,—установлены крайне разнообразные сроки для обжалованія ихъ постановленій,—отъ мѣсячнаго до шести мѣсячнаго [1]), а для нѣкоторыхъ и вовсе срока не установлено (какъ напримѣръ для постановленій училищнаго совѣта). Равнымъ образомъ не ограничено никакимъ срокомъ обжалованіе единоличныхъ распоряженій высшихъ чиновъ мѣстнаго управленія—генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ. Пропускъ указаннаго закономъ на подачу жалобы срока, по общему правилу, влечетъ за собою оставленіе ея Сенатомъ безъ разсмотрѣнія, но это нисколько не препятствуетъ ему въ порядкѣ надзора обратить вниманіе на дошедшія такимъ образомъ до его свѣдѣнія обстоятельства. На самомъ дѣлѣ Сенатъ неоднократно и притомъ съ успѣхомъ пользовался такимъ пріемомъ.

Этого рода практика Сената приводитъ насъ отъ жалобъ къ другому средству надзора за мѣстными учрежденіями: къ непосредственному усмотрѣнію безпорядковъ и отступленій отъ закона изъ доходящихъ до Сената дѣлъ и бумагъ.

Сенатъ не забываетъ о существованіи этого средства надзора и хотя не особенно часто, но все же имъ пользуется, въ особенности для того, чтобы преподать подчиненнымъ ему мѣстамъ и лицамъ надлежащія указанія на будущее время.

Наконецъ, слѣдуетъ упомянуть еще объ одномъ средствѣ надзора, о донесеніяхъ должностныхъ лицъ, главнымъ образомъ министровъ, генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ, вслѣдствіе которыхъ Сенатъ нерѣдко входитъ въ провѣрку постановленій и распоряженій различныхъ присутственныхъ мѣстъ губернскаго управленія.

Изъ всѣхъ перечисленныхъ выше средствъ надзора наибольшее практическое значеніе имѣютъ жалобы какъ частныхъ лицъ, такъ и общественныхъ учрежденій, которыя доставляютъ Сенату массу указаній на безпорядки и отступленія отъ требо-

[1]) Жалобы приносятся въ мѣсячный срокъ на губернское присутствіе, по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе и по промысловому налогу присутствіе; въ двухмѣсячный срокъ, на присутствіе по воинской повинности,—въ трехмѣсячный—на присутствіе по городскимъ и земскимъ дѣламъ; для жалобъ, подаваемыхъ на губернское правленіе установлено два срока—три мѣсяца со дня объявленія обжалуемаго постановленія или шесть мѣсяцевъ со дня приведенія его въ исполненіе.

ваній закона въ ходѣ мѣстнаго управленія; при этомъ количество ихъ въ послѣднее время столь велико, что административные департаменты Сената, можно сказать, почти исключительно заняты ихъ разсмотрѣніемъ.

IV. Послѣдствія надзора.

Слѣдуя тому порядку, который былъ принятъ нами при изученіи послѣдствій надзора за мѣстными учрежденіями до времени реформъ 60-хъ годовъ, надлежитъ прежде всего остановиться на подтвержденіи и разъясненіи законовъ.

I. Если случаи простого „подтвержденія" закона становятся все рѣже и рѣже — и прежде всего потому, что министры гораздо меньше обращаются по этому поводу за содѣйствіемъ Сената, предпочитая обходиться собственными циркулярами, то зато число разъясненій все увеличивается и увеличивается. Въ отношеніи нѣкоторыхъ законовъ ихъ состоялось громадное количество, — для примѣра можно указать на Уставъ о воинской повинности, Земское и Городовое положенія, правила объ открытіи аптекъ, Положеніе о промысловомъ налогѣ, законы, регулирующіе положеніе евреевъ, и постановленія о порядкѣ возбужденія уголовнаго преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ. Даже самый краткій обзоръ этого рода дѣятельности Сената занялъ бы слишкомъ много мѣста, поэтому ограничимся лишь нѣсколькими общими замѣчаніями и затѣмъ остановимся болѣе подробно только на разъясненіяхъ послѣдняго изъ перечисленныхъ законовъ, въ виду особеннаго его значенія для охраны законности въ управленіи [1]). Знакомство съ рядомъ данныхъ Сенатомъ (рѣчь идетъ о I департаментѣ и I общемъ собраніи) за послѣдніе полвѣка разъясненій, приводитъ прежде всего къ выводу

[1]) Кромѣ разъясненій въ порядкѣ надзора за администраціей, исходящихъ отъ I и II департ. и I общ. собр. Сената, существуютъ разъясненія, даваемыя Общимъ собраніемъ I и кассаціонныхъ департаментовъ, которое не разсматриваетъ никакихъ дѣлъ, а разрѣшаетъ лишь предлагаемые первоприсутствующимъ или министромъ юстиціи юридическіе вопросы. Такимъ образомъ дѣятельность его стоитъ въ сторонѣ отъ надзора за администраціей, а даваемыя имъ разъясненія не могутъ быть причислены къ послѣдствіямъ указаннаго рода надзора.

о недостаточной устойчивости его практики. По нѣкоторымъ категоріямъ дѣлъ можно констатировать неоднократную перемѣну въ пониманіи и толкованіи одного и того же закона; это особенно замѣчается по отношенію исключительныхъ нормъ, каковы напримѣръ законы о евреяхъ [1]), а отчасти по дѣламъ земскаго и городскаго самоуправленія. Впрочемъ, въ подобныхъ случаяхъ далеко не вся отвѣтственность можетъ быть возложена на Сенатъ, такъ какъ ему приходится иногда разъяснять смыслъ такихъ законовъ, раскрытіе внутренняго содержанія которыхъ уже въ нихъ самихъ встрѣчаетъ непреоборимыя затрудненія.

Среди причинъ, обусловливающихъ малую устойчивость сенатской практики по разъясненіямъ закона, можно прежде всего

[1]) При разъясненіи этихъ законовъ Сенатъ нерѣдко черезъ два-четыре года, а иногда и скорѣе отказывался вовсе отъ прежде даннаго толкованія и разъяснялъ тотъ же самый законъ совершенно въ иномъ смыслѣ, такъ напримѣръ въ 1897 году (по д. Агроськина, опредѣленіе Общаго собранія 30 января 1898 г., № 20) Сенатъ „находилъ, что изложеннымъ въ 4 примѣчаніи къ ст. 959 Зак. сост., т. IX, по прод. 1890 г. Высочайшимъ повелѣніемъ 3 мая 1882 г. воспрещено новое, послѣ изданія этого узаконенія, поселеніе евреевъ внѣ городовъ и мѣстечекъ. Сказанное Высочайшее повелѣніе, временно пріостанавливая дѣйствіе ст. 14 Уст. пасп., т. XIV, изд. 1890 г. и ст. 959 и 974 Зак. сост., т. IX, изд. 1876 г., коими разрѣшено евреямъ, въ чертѣ ихъ осѣдлости, проживаніе въ селахъ и деревняхъ, не стѣсняетъ однако принадлежащія евреямъ, наравнѣ съ другими подданными Россіи, согласно ст. 952 Зак. сост., права свободнаго передвиженія, въѣзда въ сельскія мѣстности и временнаго пребыванія внѣ городовъ и мѣстечекъ по той или другой, точно опредѣленной надобности, выполненіе которой не противно законамъ. Продолжительность срока такого временнаго пребыванія евреевъ въ сельской мѣстности очевидно зависитъ отъ той надобности, которою оно вызывается, и потому разграниченіе между проживаніемъ и временнымъ пребываніемъ еврея въ сельской мѣстности можетъ быть установлено лишь въ зависимости отъ характера той надобности, ради которой онъ находится въ данномъ мѣстѣ, а не отъ срока его пребыванія". Въ 1901 году большинство сенаторовъ Общаго собранія придерживалось уже совершенно иного взгляда на „временное пребываніе" (по д. Островскаго), а именно оно полагало, что подъ „временнымъ пребываніемъ" никоимъ образомъ нельзя понимать пребываніе, ограниченное какимъ либо срокомъ, хотя бы этотъ срокъ и былъ очень продолжительный, ибо въ этомъ смыслѣ всякое пребываніе, не будучи безконечнымъ, должно бы быть признано временнымъ, и, такимъ образомъ, законъ 3 мая 1882 г., воспрещающій новыя поселенія евреевъ въ сельскихъ мѣстностяхъ послѣ обнародованія этого узаконенія, не могъ-бы вовсе имѣть примѣненія. Нельзя также понимать временное пребываніе, какъ такое, которое вызывается извѣстною, не воспрещенною закономъ надобностью, такъ какъ и подобная надобность можетъ продолжаться настолько же долго, насколько продолжается и наиболѣе продолжительное постоянное поселеніе извѣстнаго лица въ той или другой мѣстности. Очевидно, слѣдовательно, что выраженіе „временное пребываніе" должно быть понимаемо въ томъ смыслѣ, въ какомъ оно понимается въ общежитіи, въ разговорномъ языкѣ, т. е. какъ срочное, кратковременное, противополагаемое продолжительному, постоянному, вслѣдствіе чего вопросъ о томъ, должно ли пребываніе того или другого еврея въ сельской мѣстности быть признано временнымъ, не можетъ быть разрѣшенъ на основаніи какихъ либо заранѣе установленныхъ признаковъ, а долженъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ быть разрѣшаемъ по надлежащей оцѣнкѣ всѣхъ обстоятельствъ дѣла.

указать на перемѣны въ личномъ составѣ и не только сенатской коллегіи и оберъ-прокурорскаго надзора, но также и сенатской канцеляріи. Въ составъ I департамента во второй половинѣ XIX вѣка входило весьма немного сенаторовъ (5—7), и поэтому каждая перемѣна оказывала существенное вліяніе на его дѣятельность, въ особенности если вновь назначенный или ушедшій сенаторъ обладалъ надлежащей подготовкой и твердымъ характеромъ. Что же касается значенія въ этомъ случаѣ перемѣнъ въ составѣ канцеляріи, то оно врядъ ли требуетъ особыхъ доказательствъ. Каждый докладчикъ имѣетъ возможность свободно высказать передъ Сенатомъ свое мнѣніе, но еще большую роль играетъ оберъ-секретарь, которому Учрежденіе Сената даетъ весьма важное право „представлять присутствію во время слушанія дѣла съ нужнымъ по тому дѣлу объясненіемъ и доказательствомъ", когда онъ „почтетъ принятую Сенатомъ резолюцію несходственною съ закономъ". Понятно, что знающій и энергичный оберъ-секретарь не откажется отъ пользованія этимъ правомъ и будетъ такимъ образомъ имѣть значительное вліяніе на исходъ дѣлъ. Къ сказанному надо прибавить, что Сенатъ постановляетъ только краткія резолюціи, мотивировка же сенатскихъ рѣшеній обыкновенно принадлежитъ канцеляріи, что придаетъ ей еще большее значеніе и дѣлаетъ болѣе чувствительнымъ каждое измѣненіе въ ея личномъ составѣ. Затѣмъ, въ числѣ причинъ неустойчивости сенатской практики нельзя не указать и на тѣ политическія условія, среди которыхъ протекаетъ жизнь и дѣятельность Сената. Конечно, этого рода факторъ не поддается точному анализу и учету, что нисколько не уменьшаетъ однако серьезнаго его значенія. Немаловажное вліяніе имѣетъ также то обстоятельство, что Сенатъ недостаточно строго придерживается прецедентовъ. Постановивъ въ извѣстномъ смыслѣ по какому либо дѣлу рѣшеніе, онъ не считаетъ себя непремѣнно обязаннымъ впредь всегда слѣдовать принятому имъ же самимъ толкованію, когда же правительственныя учрежденія и въ особенности частныя лица ссылаются на прежнія его разъясненія, то Сенатъ нерѣдко отвѣчаетъ имъ, что „состоявшійся ранѣе сепаратный указъ не можетъ имѣть отношенія къ настоящему дѣлу". Хотя съ одной стороны такая свобода толкованія и приноситъ извѣстную пользу, облегчая Се-

нату переходъ отъ прежнихъ, почему либо неудовлетворительныхъ разъясненій, къ новымъ болѣе совершеннымъ, но съ другой стороны—она не мало вредитъ дѣлу надзора, для успѣшнаго хода котораго именно необходимы устойчивость и постоянство вѣдающихъ его учрежденій.

Съ точки зрѣнія устойчивости и постоянства несомнѣнно заслуживаютъ вниманія тѣ рѣшенія I департамента и Соединеннаго его присутствія съ Уголовнымъ кассаціоннымъ департаментомъ, которыми разъясняется III раздѣлъ книги III Устава уголовнаго судопроизводства „о судопроизводствѣ по преступленіямъ должности", причемъ особенно цѣнны для дѣла надзора за мѣстнымъ управленіемъ многочисленныя разъясненія статей 1085—1089, опредѣляющихъ порядокъ возбужденія уголовнаго преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ и преданія ихъ суду.

Прежде всего Сенату приходилось выяснять, кто именно можетъ быть привлекаемъ къ отвѣтственности и предаваемъ суду вышеуказаннымъ порядкомъ. По этому поводу состоялся рядъ весьма послѣдовательныхъ разъясненій въ томъ смыслѣ, что не только всѣ лица, пользующіяся правами государственной службы, а также и тѣ, которыя занимаютъ должности по вольному найму, подлежатъ отвѣтственности на основаніи помянутаго III раздѣла, III книги Устава уголовнаго судопроизводства. Затѣмъ разъясненіями Сената было твердо установлено, что для привлеченія къ отвѣтственности лица въ порядкѣ, опредѣленномъ для преступленій должности, необходимо, чтобы между совершеннымъ имъ дѣяніемъ и состояніемъ его на службѣ была существенная связь такого рода, при которой дѣяніе вытекало бы изъ условій службы и составляло бы нарушеніе тѣхъ обязанностей, которыя возложены на данное лицо службой [1]).

Обѣ приведенныя категоріи разъясненій имѣютъ весьма существенное значеніе,—съ одной стороны для обезпеченія правильной дѣятельности правительственныхъ учрежденій, а съ другой, для охраны интересовъ частныхъ лицъ.

Не мало имѣется также разъясненій, данныхъ въ цѣляхъ защиты чиновниковъ отъ произвольныхъ дѣйствій начальству-

[1]) Опред. Соедин. прис. I и Угол. кассац. департаментовъ 16 сентября 1871 года, № 6654, 24 мая 1873 г., № 4350 и мн. др.

ющихъ надъ ними лицъ; среди этихъ разъясненій весьма видное мѣсто занимаютъ рѣшенія, говорящія, что „преданіе обвиняемыхъ суду по кореннымъ началамъ Судебныхъ уставовъ можетъ послѣдовать лишь по постановленію коллегіальнаго учрежденія", а не единоличному распоряженію начальника. Но самыя интересныя и самыя важныя разъясненія Сената изъ числа относящихся до порядка возбужденія преслѣдованія по преступленіямъ должности состоялись по вопросу о томъ, въ какихъ случаяхъ начальство обвиняемаго должностного лица имѣетъ право окончить возникшее дѣло административнымъ порядкомъ, а въ какихъ— оно обязано назначить предварительное слѣдствіе чрезъ судебнаго слѣдователя. То или иное направленіе дѣла можетъ сильно отразиться на его результатахъ. Начальство обвиняемыхъ должностныхъ лицъ нерѣдко обнаруживаетъ склонность къ излишне снисходительному отношенію, поэтому подчиненные, дѣла о которыхъ заканчиваются административнымъ порядкомъ, несутъ въ большинствѣ случаевъ несравненно меньшія наказанія, чѣмъ то слѣдовало бы по закону. Затѣмъ самыя обстоятельства дѣла при такомъ порядкѣ остаются часто не вполнѣ выясненными, вслѣдствіе вѣдомственныхъ отношеній и счетовъ. Совсѣмъ другое дѣло, когда разслѣдованіе попадаетъ въ руки судебнаго слѣдователя, совершенно независимаго отъ администраціи; начальство обвиняемаго должностного лица въ такомъ случаѣ можетъ прекратить начавшееся производство лишь съ согласія прокурорскаго надзора, если же такового не получитъ, то имѣетъ право возбудить пререканіе, разрѣшеніе котораго зависитъ отъ Сената. Врядъ ли требуетъ доказательствъ то, что второй способъ направленія дѣла, т. е. при участіи судебныхъ властей, представляетъ больше гарантій какъ для поддержанія достоинства государственной службы, такъ и для охраны интересовъ населенія. Но въ Уставѣ уголовнаго судопроизводства не имѣется указаній, въ какихъ именно случаяхъ начальство обвиняемаго должностного лица обязано назначать предварительное слѣдствіе, а говорится лишь о томъ, когда нельзя предать суду безъ производства предварительнаго слѣдствія. По силѣ 1089 ст. Уст. уг. суд. для преданія суду за преступленія должности оно необходимо въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда въ преступленіи вмѣстѣ съ должностными лицами участвовали и частныя; 2) когда съ обвиняемаго должностного лица требуется вознагражденіе

за вредъ или убытки, причиненные его дѣйствіями по должности, и 3) когда должностное лицо обвиняется въ такомъ преступленіи должности, которое по закону влечетъ за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ. Въ перечисленныхъ случаяхъ Сенатъ признаетъ для начальства обязательнымъ назначать предварительное слѣдствіе [1]).

Но большая часть преступленій должности не подходитъ ни подъ одну изъ указанныхъ рубрикъ, поэтому еще въ 70-хъ годахъ возникъ вопросъ можетъ ли когда нибудь быть обязательнымъ для начальства назначеніе разслѣдованія такихъ преступленій чрезъ судебнаго слѣдователя (т. е. назначеніе предварительнаго слѣдствія). Въ текстѣ закона нѣтъ на этотъ счетъ даже отдаленныхъ указаній, тамъ говорится лишь объ обязанности начальства истребовать прежде всего объясненія обвиняемаго, о правѣ его назначать для выясненія дѣла административное дознаніе (1086 ст.) и, наконецъ, что по разсмотрѣніи объясненій обвиняемаго и слѣдствія о его дѣйствіяхъ, если оно было произведено—начальство или разрѣшаетъ дѣло административнымъ порядкомъ, или дѣлаетъ надлежащія распоряженія о преданіи суду (1087 ст.). Толкуя эти положенія закона и очевидно озабочиваясь тѣмъ, чтобы должностныя лица благодаря вѣдомственной защитѣ не ускользали изъ рукъ правосудія, Сенатъ въ 1873 году [2]) разъяснилъ, что „начальство обвиняемаго должностного лица при отсутствіи въ дѣлѣ обстоятельствъ, вполнѣ и несомнѣнно оправдывающихъ обвиняемаго (равно какъ и въ случаяхъ, упомянутыхъ 1089 ст. Уст. угол. суд.), обязано для полнѣйшаго раскрытія обстоятельствъ дѣла назначать предварительное слѣдствіе чрезъ судебнаго слѣдователя".

Это чрезвычайно важное разъясненіе повторялось неоднократно, какъ Соединеннымъ присутствіемъ I и Уголовнаго кассаціоннаго департаментовъ при разрѣшеніи пререканій между прокурорскимъ надзоромъ и административными учрежденіями, такъ и I департаментомъ при разсмотрѣніи жалобъ потерпѣв-

---

[1]) Уже это разъясненіе представляется нѣсколько расширительнымъ толкованіемъ, такъ какъ законъ собственно опредѣляетъ лишь условія преданія суду, а не назначенія предварительнаго слѣдствія. Нечего и говорить, что такое толкованіе вполнѣ основательно и согласно съ духомъ нашего уголовнаго законодательства.

[2]) Опред. Соед. прис. I и Угол. кассац. департаментовъ 8 марта 1873 года, № 2170.

шихъ лицъ на прекращеніе административнымъ порядкомъ дѣлъ по преступленіямъ должности [1]).

II. Запрещеніе старымъ департаментамъ Сената правообразовательной дѣятельности остается въ силѣ и по настоящее время,—согласно 200 и 201 ст. Учрежд. Сената, онъ обязанъ основывать свои опредѣленія на законахъ, „не перемѣняя въ оныхъ безъ доклада Императорскому Величеству ни единой буквы", къ рѣшенію же такихъ дѣлъ, на которыя точнаго закона не окажется, „Сенатъ не приступаетъ".

Но въ дѣйствительности правообразовательная дѣятельность Сената, какъ отчасти упоминалось выше, непрерывно развивается, и теперь почти по каждой сколько нибудь существенной категоріи дѣлъ можно указать по нѣсколько случаевъ пополненія Сенатомъ дѣйствующихъ законовъ. Для подтвержденія сказаннаго не нужно далеко ходить за примѣрами, достаточно припомнить хотя бы нѣкоторыя изъ рѣшеній, цитированныхъ выше при изученіи предѣловъ власти Сената. Но едва ли не самый замѣчательный за послѣднее время случай пополненія законовъ, —это практика Перваго общаго собранія и II департамента Сената, которою создано новое правило о выдачѣ въ опредѣленныхъ случаяхъ женамъ крестьянъ паспортовъ безъ согласія мужа, идущее въ разрѣзъ съ точнымъ смысломъ 11 ст. Положенія о видахъ на жительство. Въ рядѣ опредѣленій, вызванныхъ естественнымъ стремленіемъ защитить крестьянскую женщину отъ грубаго произвола и деспотизма мужа, Сенатъ твердо установилъ: во-первыхъ, что крестьянскія учрежденія обязаны принимать къ своему разсмотрѣнію жалобы на невыдачу женамъ паспортовъ безъ согласія мужа, входить въ разсмотрѣніе обстоятельствъ каждаго дѣла и причинъ требованія женами отдѣльныхъ паспортовъ и во-вторыхъ, что это согласіе необходимо только тогда, когда мужъ живетъ съ женою и даетъ ей средства къ существованію, въ противномъ же случаѣ, а равно и при наличности жестокаго съ женою обращенія земскіе начальники имѣютъ право по своему усмотрѣнію выдавать женамъ крестьянъ паспорта безъ всякаго разрѣшенія мужа [2]).

[1]) Опред. I деп. 29 ноября 1906 года, № 11944, по д. Метаксы и др.

[2]) Словарь юридическихъ и государственныхъ наукъ, стр. 1834; замѣтка Кожухова въ Журналѣ Министерства юстиціи за 1901 годъ—мартъ, стр. 158—168; рѣшен. I общ. собр. 29 января и 28 октября 1888 года; II департамента 10 октября 1889 г.; 8 февраля, 15 октября и 5 ноября 1891 г., за №№ 5039, 846, 5780, 4844 и др.

Уже одинъ этотъ примѣръ въ достаточной мѣрѣ показываетъ насколько важное значеніе имѣетъ правообразовательная дѣятельность Сената. Изданіе новаго закона, направленнаго къ отмѣнѣ установившагося порядка вещей, часто сопряжено съ огромными трудностями, поэтому нерѣдко остаются по долгу въ силѣ такіе законы, которые совершенно не удовлетворяютъ общественную совѣсть и не отвѣчаютъ правосознанію правительственной среды; въ такомъ случаѣ единственный выходъ изъ положенія—это широкое и свободное толкованіе закона органомъ надзора, приводящее обыкновенно къ творческой работѣ, къ пополненію дѣйствующаго права. Жизнь, съ выдвигаемыми ею требованіями, оказывается сильнѣе устарѣвшихъ статей Учрежденія Сената, вопреки запрещенію которыхъ Сенатъ не уклоняется отъ правообразовательной дѣятельности.

III. Отмѣна распоряженій и постановленій мѣстныхъ учрежденій съ 60-хъ годовъ XIX вѣка заняла особенно видное мѣсто среди другихъ послѣдствій надзора. Сенатъ прибѣгаетъ къ ней для охраны какъ объективнаго, такъ и субъективнаго права гораздо чаще, чѣмъ къ наложенію дисциплинарныхъ взысканій и возбужденію уголовнаго преслѣдованія. Такая практика находится въ полномъ соотвѣтствіи съ общественнымъ правосознаніемъ послѣднихъ десятилѣтій и въ большинствѣ случаевъ въ достаточной мѣрѣ удовлетворяетъ обращающихся къ Сенату должностныхъ и частныхъ лицъ.

Среди многообразія причинъ отмѣны распоряженій и постановленій, постепенно начинаютъ занимать весьма замѣтное мѣсто формальныя основанія. Сенатъ все больше и больше обращаетъ вниманіе на соблюденіе порядка установленнаго для разсмотрѣнія данной категоріи дѣлъ, на правильный составъ присутствія, на подлежащую форму журнала и т. п. [1]). Не мало случаевъ отмѣны по такимъ основаніямъ можно указать въ отношеніи постановленій губернскихъ правленій.

Еще въ 1845 году дѣла, подлежащія вѣдѣнію губернскихъ правленій, были раздѣлены на три категоріи, одни требовали коллегіальнаго постановленія (по большинству голосовъ), состоявшагося въ засѣданіи губернскаго правленія подъ предсѣдатель-

[1]) На такое направленіе дѣятельности Сената, повидимому вліяетъ примѣръ кассаціонныхъ департаментовъ.

ствомъ губернатора; другія должны были разрѣшаться по журналу губернскаго правленія, утверждаемому губернаторомъ, который при этомъ не былъ связанъ мнѣніемъ губернскаго правленія и, наконецъ, третьи разрѣшались единоличными резолюціями губернатора, вице-губернатора и совѣтниковъ. Эти положенія остаются въ силѣ и по настоящее время, но губернскія правленія и губернаторы часто не соблюдаютъ установленнаго закономъ порядка. Для примѣра можно указать хотя бы двѣ категоріи дѣлъ: 1) объ отвѣтственности должностныхъ лицъ (которыя должны разрѣшаться коллегіальнымъ порядкомъ) и 2) о правѣ жительства евреевъ (которыя требуютъ журнальнаго постановленія). Въ случаѣ разсмотрѣнія губернскимъ правленіемъ какого-либо дѣла не надлежащимъ порядкомъ, Сенатъ не входитъ обыкновенно въ существо этого дѣла, а отмѣнивъ состоявшееся постановленіе или сдѣланное распоряженіе, поручаетъ губернскому правленію войти въ новое разсмотрѣніе всѣхъ его обстоятельствъ, съ соблюденіемъ при этомъ установленныхъ закономъ формъ и порядка.

Такое направленіе дѣятельности Сената несомнѣнно оказывало полезное вліяніе на провинціальную администрацію, заставляя ее болѣе внимательно и осторожно относиться къ процессуальной сторонѣ каждаго дѣла, что въ свою очередь отражается обыкновенно благопріятно и на самомъ его существѣ.

IV. Дисциплинарныя взысканія среди послѣдствій надзора Сената за мѣстными учрежденіями занимаютъ въ послѣднее время не особенно замѣтное мѣсто, число ихъ по сравненію съ дореформенной эпохой весьма незначительно. Вся дѣятельность Сената въ этомъ отношеніи сводится лишь къ объявленію каждый годъ нѣсколькихъ выговоровъ и замѣчаній, большая часть которыхъ достается обыкновенно на долю уѣздныхъ предводителей дворянства.

V. Уставомъ уголовнаго судопроизводства Сенату предоставлена власть возбужденія уголовнаго преслѣдованія противъ чиновниковъ, опредѣляемыхъ Высочайшей властью и занимающихъ должности не свыше четвертаго класса, а также противъ уѣздныхъ и губернскихъ предводителей дворянства [1]), поэтому къ нему и должны направляться донесенія и сообщенія о престу-

[1]) Ст. 1085 Уст. угол. суд.

пленіяхъ должности, совершенныхъ помянутыми лицами. Эта категорія дѣлъ, именуемыхъ по обиходной сенатской терминологіи дѣлами судными, обращаетъ на себя особое вниманіе Сената и докладывается ему обыкновенно въ присутствіи представителя того министерства [1]), къ которому принадлежитъ обвиняемый.

При разсмотрѣніи жалобъ и донесеній о преступленіяхъ должности Сенатъ проявляетъ весьма значительную осторожность по отношенію къ тѣмъ изъ нихъ, которыя трактуютъ о дѣйствіяхъ губернаторовъ и другихъ коронныхъ должностныхъ лицъ; въ большинствѣ случаевъ этого рода дѣла прекращаются по заслушаніи объясненій, представленныхъ по требованію Сената обвиняемыми лицами. Такая мягкость Сената неоднократно вызывала неодобреніе высшаго правительства и отмѣну принимавшихся имъ постановленій [2]). Для примѣра можно указать на дѣло минскаго губернатора Токарева, въ отношеніи котораго Сенатъ полагалъ возможнымъ ограничиться выговоромъ за допущенныя имъ (въ 1870-хъ годахъ) злоупотребленія и притѣсненія населенія, а Комитетъ Министровъ назначилъ предварительное слѣдствіе, высказавъ при этомъ, что „строгое и законное отношеніе правительства къ подобнымъ дѣйствіямъ своихъ органовъ составляетъ прямую его обязанность и можетъ служить однимъ изъ самыхъ вѣрныхъ способовъ къ возвышенію необходимаго довѣрія къ правительству въ благонадежныхъ частяхъ населенія". При этомъ слѣдуетъ добавить, что приведенное разсужденіе Комитета заслужило одобреніе Императора Александра II [3]). Затѣмъ можно указать на дѣло начальника Могилевскаго округа путей сообщенія Авринскаго, противъ котораго Сенатъ не нашелъ возможнымъ возбудить уголовнаго преслѣдованія, но это его рѣшеніе было отмѣнено резолюціею Императора Александра III, повелѣвшаго разсмотрѣть дѣло вновь и назначить предварительное слѣдствіе и др. [4]).

[1]) Въ огромномъ большинствѣ случаевъ присутствуетъ товарищъ министра и очень рѣдко самъ министръ.

[2]) Но съ другой стороны нельзя не отмѣтить, что бывали и обратные случаи, Сенатъ постановлялъ иногда такія опредѣленія, которыя Комитетъ Министровъ признавалъ слишкомъ строгими и на этомъ основаніи смягчалъ (Ист. обз. дѣят. Ком. Мин. т. IV). Быть можетъ такого рода „положенія" Комитета и были одной изъ причинъ установленія по указаннаго рода дѣламъ слишкомъ мягкой практики Сената.

[3]) Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. III, стр. 65—67 (ч. 2-я).

[4]) Дѣла объ отвѣтственности должностныхъ лицъ всегда обращали на себя Высочайшее вниманіе, даже и въ тѣхъ случаяхъ, когда они относились къ категоріи дѣлъ,

Хотя условія надзора за мѣстными учрежденіями стали послѣ реформъ 60-хъ годовъ болѣе благопріятными, но все же они далеко не обезпечили желательной его успѣшности, и въ разсматриваемомъ нами періодѣ онъ оказывался недостаточно сильнымъ и энергичнымъ. Причины такого печальнаго явленія довольно сложны,—онѣ кроются какъ во внутреннемъ состояніи Сената, такъ и во внѣшнемъ его положеніи. Что касается перваго, то здѣсь надо отмѣтить малочисленность состава сенатской канцеляріи и устарѣлость порядка его дѣлопроизводства, которыя постоянно приводили къ крайней медленности и накопленію весьма большого числа нерѣшенныхъ дѣлъ. Въ 1864 году такихъ дѣлъ было въ I-мъ департаментѣ 4.168, въ 1877—5.583, въ 1882—6.072, въ 1883 г.—7.363 и т. д.

Каждое дѣло должно было годъ, а иногда и два ожидать очереди, кромѣ того на движеніе его въ Сенатѣ отъ момента доклада до посылки сенатскаго указа требовалось обыкновенно въ лучшемъ случаѣ нѣсколько мѣсяцевъ, когда же возникали разногласія въ составѣ сенатской коллегіи или слѣдовалъ протестъ со стороны оберъ-прокурора или заинтересованнаго вѣдомства, то дѣло затягивалось на многіе годы [1]). Весьма нерѣдко за это время возбужденный вопросъ успѣвалъ потерять для жалобщика или для должностного лица большую часть, а иногда и все свое значеніе, однимъ словомъ медленное разрѣшеніе дѣлъ сферы надзора въ значительной мѣрѣ обезцѣнивало эту сторону дѣятельности Сената.

Положеніе Сената среди другихъ государственныхъ учрежденій во второй половинѣ XIX вѣка далеко не обезпечивало ему той самостоятельности дѣйствій, которая такъ необходима для органа надзора за управленіемъ. Онъ нерѣдко оказывался далеко не свободнымъ въ своей дѣятельности и поэтому врядъ ли можетъ нести всю полноту отвѣтственности за недостаточную успѣшность его

окончательное разрѣшеніе которыхъ зависитъ отъ Сената. 14 апрѣля 1893 года въ I департаментѣ слушалось представленіе управляющаго Министерствомъ путей сообщенія о возбужденіи уголовнаго преслѣдованія противъ начальника Могилевскаго округа путей сообщенія Аврінскаго, которое Сенатъ постановилъ оставить безъ уваженія. Какъ видно изъ предложенія министра юстиціи Государь Императоръ изволилъ найти означенное рѣшеніе Сената совершенно неправильнымъ и положилъ собственноручную резолюцію „приказать I департаменту пересмотрѣть снова это дѣло и дать предписаніе начать слѣдствіе" (Арх. Сен., дѣло I департамента, 1893 года, № 554).

[1]) Такъ напр. въ 1864 г. было дѣлъ: начавшихся болѣе 20 лѣтъ тому назадъ—1; болѣе 10 лѣтъ—7; болѣе 7 лѣтъ—31; около 3-лѣтъ—315 и пр.

надзора. Впрочемъ, для сколько нибудь обстоятельнаго изученія затронутаго здѣсь вопроса съ исторической точки зрѣнія время еще не наступило, такъ какъ факты, которые могли бы послужить матеріаломъ для тѣхъ или иныхъ выводовъ слишкомъ къ намъ близки. Но каковы бы ни были причины малой успѣшности надзора Сената за мѣстными учрежденіями послѣ реформъ 60-хъ годовъ, самое существованіе этого явленія врядъ ли можетъ подлежать сомнѣнію, по крайней мѣрѣ только имъ, въ связи съ неудовлетворительной дѣятельностью другихъ органовъ надзора, можно объяснить неурядицы, безпорядки и злоупотребленія по мѣстному управленію, о существованіи которыхъ постоянно доходили до правительства, какъ отъ ревизующихъ сенаторовъ, такъ и иными путями, многочисленныя свѣдѣнія.

Ниже, въ очеркѣ сенаторскихъ ревизій, будутъ приведены нѣкоторые примѣры неудовлетворительной дѣятельности губернскихъ учрежденій и должностныхъ лицъ, и вообще губернскаго неустройства, которые, думается, вполнѣ подкрѣпятъ высказанныя положенія.

Б. НАДЗОРЪ ЗА САМОУПРАВЛЕНІЕМЪ.

Надзоръ Сената распространяется въ той или иной мѣрѣ на всѣ существующіе у насъ виды самоуправленія, но болѣе всего онъ сосредоточивается на дѣятельности земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденій. Тѣмъ не менѣе, слѣдуя принятому при изученіи предыдущаго періода порядку, остановимся сперва на самоуправленіи дворянскомъ.

Послѣ 60-хъ годовъ надзоръ за дворянскимъ самоуправленіемъ утрачиваетъ прежнее свое значеніе, отходитъ на второй планъ, съ одной стороны потому, что дворянскія собранія начинаютъ дѣйствовать правильнѣе и корректнѣе въ виду поднятія образовательнаго, а быть можетъ и нравственнаго уровня дворянства, а съ другой потому, что администрація не пытается уже въ такой мѣрѣ, какъ прежде, вмѣшиваться въ выборы и прочія дѣла дворянства.

Скандалы и злоупотребленія въ дворянскихъ собраніяхъ становятся такъ же рѣдки, какъ и крупныя столкновенія съ губернскими властями. Указанныя явленія находятся, конечно, въ нѣкоторой зависимости отъ перенесенія многихъ существенныхъ для мѣстной жизни интересовъ изъ сферы вліянія и воздѣйствія дворянства въ сферу всесословнаго земства. Объектъ надзора утратилъ довольно существенную часть прежняго его значенія, естественно, что и содержаніе надзора отъ этого должно было стать бѣднѣе.

Факты вполнѣ оправдываютъ приведенное положеніе: практика Сената по указаннаго рода дѣламъ въ послѣднія десятилѣтія дѣйствительно не особенно богата содержаніемъ,—не часто доходятъ до него дѣла, представляющія сколько нибудь крупное

значеніе, какъ съ точки зрѣнія охраны правового порядка вообще, такъ и съ точки зрѣнія интересовъ самого дворянства.

Весьма замѣтная черта сенатской практики по дворянскимъ дѣламъ—это внимательное и вполнѣ доброжелательное отношеніе къ объекту надзора въ связи съ опредѣленной заботой о поддержаніи достоинства дворянскихъ учрежденій. Сенатъ не только не склоненъ къ умаленію правъ дворянскихъ собраній и отдѣльныхъ, входящихъ въ ихъ составъ дворянъ, но напротивъ того готовъ толковать подлежащіе законы въ широкомъ и отнюдь не стѣснительномъ для дворянства смыслѣ.

Когда, напримѣръ, Тульское депутатское собраніе въ началѣ 1890-хъ г.г. вошло въ разсмотрѣніе вопроса о размѣрѣ земельнаго ценза, необходимаго для права личнаго участія въ выборахъ и другихъ дѣйствіяхъ дворянскихъ собраній, и признало законнымъ цензъ, установленный Земскимъ положеніемъ 1864 г., тогда какъ въ то время уже дѣйствовало Положеніе 1890 года, уменьшившее для нѣкоторыхъ мѣстностей указанный цензъ, то Сенатъ въ первомъ же, дошедшемъ до него случаѣ, разъяснилъ, что для участія въ дворянскихъ собраніяхъ достаточно имѣть и уменьшенный новымъ Земскимъ положеніемъ цензъ [1]).

Затѣмъ, когда возникъ вопросъ о правѣ дворянъ, состоящихъ на государственной службѣ, быть избираемыми на должности по дворянскому самоуправленію, то Сенатъ совершенно опредѣленно высказался въ наименѣе стѣснительномъ для дворянства смыслѣ. Онъ нашелъ: „что, на точномъ основаніи ст. 226 Зак. о сост. (т. IX Св. зак. по прод. 1890 г.), дворянству дозволяется назначать въ разныя, отъ выборовъ его зависящія, должности и находящихся на государственной гражданской службѣ чиновниковъ, если они сами пожелаютъ сего, и начальство ихъ изъявитъ согласіе на увольненіе ихъ, въ случаѣ избранія, отъ мѣстъ, ими занимаемыхъ. Такимъ образомъ возможность избранія лица, состоящаго на государственной службѣ, въ дворянскую должность обусловлена закономъ вполнѣ опредѣленно, именно: а) согласіемъ избираемаго на занятіе таковой должности и б) согласіемъ на сіе его начальства, а потому избраніе служащаго дворянина, при отсутствіи указанныхъ въ приведенной ст. 226 условій, само по себѣ предста-

[1]) Арх. Сен., опредѣленіе I департ. 1895 г., № 6958 (указъ 9 января 1896 г. № 97), по дѣлу по жалобѣ князя Шаховского.

вляется нарушеніемъ закона. Засимъ, насколько сіе нарушеніе имѣетъ существенное или не столь существенное значеніе, по вопросу объ оставленіи въ силѣ или отмѣнѣ самаго выборнаго производства, нельзя не принять въ соображеніе, подвергалось ли избранію лицо, находящееся на государственной службѣ, присутствовавшее въ собраніи или отсутствовавшее изъ онаго. Въ первомъ случаѣ одно изъ условій ст. 226 Зак. о сост., именно согласіе лица на назначеніе его въ дворянскую должность, имѣется налицо. Сіе же согласіе избираемаго гарантируетъ избирателей въ томъ, что избраніе ими служащаго дворянина не останется безъ результатовъ, такъ какъ, согласившись на назначеніе дворянствомъ въ зависящую отъ его выборовъ должность, дворянинъ этимъ самымъ обязывается передъ избирателями, въ случаѣ избранія, оставить правительственную службу, и, кромѣ того, согласіе означеннаго лица служитъ нѣкоторой гарантіей въ соблюденіи при выборахъ и второго условія ст. 226, именно, что со стороны начальства избираемаго не послѣдуетъ возраженій противъ занятія имъ дворянской должности, такъ какъ всегда можно предполагать, что служащее лицо, зная свои отношенія къ начальству, до извѣстной степени можетъ ручаться, что послѣднее не воспрепятствуетъ ему принять выборную должность. Поэтому по отношенію къ служащимъ дворянамъ, присутствующимъ на выборахъ, избраніе ихъ на дворянскія должности безъ согласія начальства, хотя и составляетъ нарушеніе ст. 226 Зак. о сост., но въ уважительныхъ случаяхъ, особенно при отсутствіи съ чьей либо стороны возраженій противъ такового избранія, можетъ быть признано и не настолько существеннымъ, чтобы по сему поводу были отмѣнены самые дворянскіе выборы“ [1]).

Вышеприведенныя строки составляютъ часть опредѣленія Сената по жалобѣ 62 дворянъ Воронежской губерніи на состоявшіеся 20 декабря 1897 года выборы кандидатовъ на должность губернскаго предводителя дворянства. Во время этихъ выборовъ часть дворянъ, не желая подвергать баллотировкѣ дворянина, предложеннаго во вторые кандидаты, удалилась со своими уѣздными предводителями изъ зала собранія. Войдя въ обсужденіе этого поступка дворянъ и въ особенности предводи-

[1]) Арх. Сен., дѣло I департамента, 1898 года, № 4067.

телей и признавая его неправильнымъ и достойнымъ порицанія, Сенатъ тѣмъ не менѣе отнесся къ этимъ послѣднимъ снисходительно, не воспользовавшись даже предоставленнымъ ему правомъ наложенія дисциплинарныхъ взысканій. Затѣмъ, когда петербургское (въ 1886 г.), а впослѣдствіи нѣкоторыя другія дворянства, обнаружили ясное стремленіе къ расширенію предоставленнаго дворянскимъ обществамъ права самообложенія, начавъ принудительно облагать дома какъ потомственныхъ, такъ и личныхъ дворянъ, несмотря на то, что по этому предмету не было никакихъ указаній въ законѣ, то Сенатъ не отмѣнилъ приведенныя постановленія, оставивъ жалобы на нихъ безъ послѣдствій. Такая практика продолжалась до изданія закона 3 іюня 1894 г., которымъ дворянскимъ обществамъ было дано право обложенія не однѣхъ удобныхъ земель въ уѣздахъ, какъ то было раньше, но и всякаго рода зданій и сооруженій и при томъ не только въ уѣздахъ, но и въ городахъ. Самый фактъ появленія этого закона свидѣтельствовалъ о томъ, что вышеприведенныя дѣйствія петербургскаго и другихъ дворянствъ были неправильны, поэтому немедленно по его изданіи возникли требованія о возвратѣ всѣхъ собранныхъ съ домовъ денегъ. Но Сенатъ призналъ подлежащей возврату лишь ту сумму, которая была взыскана за послѣднее трехлѣтіе, въ отношеніи же ранѣе собранныхъ денегъ нашелъ домогательство просителей, по несвоевременности и практической невозможности его удовлетворенія —неподлежащимъ уваженію [1]).

Въ дополненіе къ приведеннымъ примѣрамъ можно указать еще на дѣла объ исключеніи дворянскими собраніями изъ своего состава лицъ, опороченныхъ судомъ или совершившихъ безчестные поступки, —тутъ тоже Сенатъ не обнаруживаетъ склонности къ стѣсненію дворянства и, въ случаѣ обращенія къ нему съ жалобами, входитъ въ провѣрку, согласно точному смыслу закона, лишь одного обстоятельства,—соблюденъ ли порядокъ, установленный для собиранія въ дворянскомъ собраніи голосовъ и для подписанія приговора [2]). Правда, со стороны I департамента были попытки расширить свое право надзора за указанными постановленіями дворянскихъ собраній, но Общее собраніе

[1]) Ср. „Право", 1900 г., № 7.
[2]) Ст. 166, т. IX, Св. зак., изд. 1899 г.

Сената ихъ не поддержало, опредѣленно выступивъ на защиту независимости дѣйствій по этому предмету дворянскихъ обществъ [1]).

Въ 1864 году созданы земскія учрежденія, надзоръ за которыми въ отношеніи законности ихъ постановленій и дѣйствій былъ ввѣренъ Сенату.

Эта новая сфера его отношеній къ мѣстной жизни весьма быстро пріобрѣла самое серьезное значеніе, развившись въ огромную количественно и притомъ очень богатую содержаніемъ практику, всматриваясь въ которую можно безъ особаго затрудненія указать на нѣкоторыя типическія ея черты. Прежде всего приходится отмѣтить внимательное и заботливое отношеніе къ земскимъ интересамъ, показателемъ котораго можетъ несомнѣнно служить весьма большой процентъ уваженныхъ Сенатомъ жалобъ уѣздныхъ и губернскихъ земствъ. Но на общемъ фонѣ, очень благопріятномъ для самоуправленія, вырисовывается и отрицательная сторона сенатской практики по разбираемому здѣсь вопросу — ея недостаточная устойчивость. По нѣкоторымъ весьма существеннымъ для земскихъ интересовъ вопросамъ Сенатъ неоднократно мѣнялъ свою точку зрѣнія, часто потомъ возвращаясь къ оставленному имъ ранѣе толкованію. Таковы, напримѣръ, рѣшенія, трактующія о компетенціи земскихъ учрежденій (ст. 2 Полож. земск. учр.), о правѣ земствъ представлять ходатайства правительству, разъясняющія выраженіе „мѣстныя пользы и нужды“ (ст. 1) и др. Причины указанныхъ колебаній кроются отчасти въ отношеніяхъ Сената къ другимъ государственнымъ учрежденіямъ и высшимъ должностнымъ лицамъ, а быть можетъ также и въ нѣкоторыхъ недочетахъ его дѣлопроизводства и недостаткахъ организаціи, но главнымъ образомъ — въ самомъ характерѣ и томъ значеніи, которое имѣли нерѣдко многія земскія дѣла въ глазахъ правительства и общества до созданія въ Россіи Государственной Думы. Хотя законъ (Положенія 1864 и 1890 г.г.) поставилъ земскія учрежденія весьма далеко отъ вопросовъ государственной политики, но тѣмъ не менѣе, вслѣдствіе различныхъ причинъ, въ нѣкоторыхъ сторонахъ земской дѣятельности какъ общественное мнѣніе, такъ и правительственная среда видѣли отзвукъ полити-

---

[1]) Сборн. рѣшен. Общ. собр. первыхъ 3-хъ департ. и Департамента Герольдіи Прав. Сената за 1864—1875 г.г., т. I, стр. 289.

ческой жизни страны. Эта точка зрѣнія часто препятствовала созданію въ Сенатѣ при разсмотрѣніи земскихъ дѣлъ спокойной и ясной атмосферы, которая безусловно необходима для твердой и успѣшной дѣятельности органа надзора.

При дѣйствіи Положенія 1864 года земскія дѣла доходили до Сената или вслѣдствіе протеста губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ или вслѣдствіе жалобъ общественныхъ учрежденій (въ томъ числѣ и самихъ земствъ). Для обезпеченія возможности надзора губернатора за земскимъ самоуправленіемъ всѣ постановленія земскихъ собраній предписывалось сообщать безъ замедленія губернатору, который имѣлъ право остановить всякое незаконное [1]) постановленіе въ семидневный срокъ. По нѣкоторымъ дѣламъ право протеста было дано министру внутреннихъ дѣлъ, для котораго установленъ 2-хъ мѣсячный срокъ. Остановивъ постановленіе, губернаторъ долженъ былъ сообщить объ этомъ управѣ, которая вносила его вторично въ земское собраніе, сообщавшее свое окончательное заключеніе губернатору (или министру внутреннихъ дѣлъ по принадлежности), и если тотъ не соглашался съ собраніемъ, то вносилъ дѣло въ I-й департаментъ Сената. При этомъ нельзя не замѣтить, что вторичное внесеніе дѣла на обсужденіе земскаго собранія и вторичное разсмотрѣніе его губернаторомъ было весьма полезнымъ правиломъ, дававшимъ возможность и время представителю высшей правительственной власти въ губерніи и органамъ самоуправленія взвѣсить всѣ обстоятельства, сдѣлать взаимныя уступки и прійти къ желанному соглашенію, однимъ словомъ оно служило дѣлу созданія гармоніи въ отношеніяхъ между двумя элементами провинціи—общественнымъ и правительственнымъ. Сенаторскія ревизіи 1880—1881 гг. показали, что земскія собранія относились чрезвычайно внимательно и безъ всякаго недоброжелательства къ протестамъ губернаторовъ. Такъ напримѣръ, въ Самарской и Саратовской губерніяхъ около половины такихъ протестовъ уважались земскимъ собраніемъ. Право протеста принадлежало губернатору по всѣмъ дѣламъ. Такая форма надзора имѣетъ характеръ надзора прокурорскаго и ей нельзя отказать въ разумности и цѣлесообразности, что

[1]) Законъ въ данномъ случаѣ не употребляетъ слова „незаконный", а говоритъ о постановленіяхъ по поводу предметовъ, не подлежащихъ вѣдомству земскихъ собраній или превышающихъ предѣлы ихъ власти (ст. 1934, т. II, Св. зак., изд. 1876 г.).

же касается Сената, то онъ, благодаря этому порядку вещей, былъ избавленъ отъ разсмотрѣнія такихъ дѣлъ, которыя и безъ его содѣйствія удовлетворительно разрѣшались соглашеніемъ земства и администраціи. Затѣмъ, по нѣкоторымъ перечисленнымъ въ законѣ дѣламъ требовалось утвержденіе губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ. Для такого утвержденія былъ установленъ срокъ, и если отзыва въ теченіе положеннаго срока не получалось, то постановленіе собранія считалось утвержденнымъ; отказъ въ утвержденіи долженъ былъ быть мотивированъ, и если земское собраніе при вторичномъ обсужденіи того же вопроса не убѣждалось доводами губернатора или министра, то тогда только возникшій конфликтъ разрѣшался I-мъ департаментомъ Сената.

Земское положеніе 1864 года не упоминаетъ о правѣ частныхъ лицъ жаловаться Сенату на незаконныя распоряженія и дѣйствія земскихъ учрежденій, въ немъ говорится лишь о томъ, что частныя лица, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ, имѣютъ право иска на общемъ основаніи [1]).

Практическое неудобство этого положенія, при которомъ частныя лица были лишены возможности обращаться къ Сенату для защиты принадлежащихъ имъ публичныхъ правъ отъ неправильныхъ дѣйствій земскихъ учрежденій, было для всѣхъ совершенно ясно, и поэтому вскорѣ жизнь создала такой порядокъ: частное лицо, признававшее свои публичныя права нарушенными какимъ либо дѣйствіемъ или распоряженіемъ земскаго учрежденія, обращалось съ просьбой къ губернатору, а тотъ, хотя и не былъ къ тому обязанъ закономъ, но все же часто приходилъ на помощь потерпѣвшему, входя, вслѣдствіе его просьбы, съ рапортомъ въ Сенатъ объ отмѣнѣ (на основ. 118 ст. Полож. земск. учрежд.) подлежащаго постановленія земскаго собранія.

Послѣ нѣкотораго колебанія Сенатъ сталъ принимать подобные рапорты къ своему разсмотрѣнію, санкціонировавъ такимъ образомъ практику губернаторовъ [2]).

Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года внесло весьма существенныя измѣненія въ дѣло надзора за земскимъ само-

---

[1]) Ст. 1935, т. II, Св. зак., изд. 1876 г.

[2]) Ср. Лазаревскій.—Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами, стр. 654—656.

управленіемъ. Кромѣ надзора за законностью, извѣстнаго Положенію земск. учр. 1864 года, созданъ надзоръ за цѣлесообразностью или, по выраженію закона, за тѣмъ, чтобы постановленія земскихъ собраній соотвѣтствовали общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ и не нарушали бы (явно) интересовъ мѣстнаго населенія. Этотъ послѣдній видъ надзора ввѣренъ не Сенату, а министру внутреннихъ дѣлъ, Комитету Министровъ и Государственному Совѣту.

Такимъ образомъ надзоръ за земскимъ самоуправленіемъ раскололся на двѣ части,—одна, унаслѣдованная отъ Положенія 1864 года, осталась за Сенатомъ (за законностью), другая (за цѣлесообразностью), вновь созданная, была ввѣрена инымъ учрежденіямъ [1]).

Но Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года внесло также значительныя измѣненія и въ порядокъ надзора Сената

[1]) Первые годы по введеніи въ дѣйствіе новаго Земскаго положенія I департаментъ Сената пытался нѣсколько разъ входить въ оцѣнку цѣлесообразности постановленій земскихъ собраній, но Министерство внутреннихъ дѣлъ обыкновенно протестовало, и Первое общее собраніе отмѣняло рѣшенія департамента. Для примѣра можно указать на слѣдующее дѣло: въ серединѣ 80-хъ г.г. XIX вѣка крестьяне села Ухолова, Рязанской губерніи, домогались разрѣшенія устраивать на своей землѣ базары и ярмарки кромѣ тѣхъ, которые устраиваются при томъ же селѣ на площади г. Лопухина. Земскія собранія постановили уважить ходатайство и открыть базары и ярмарки. Затѣмъ прошло нѣсколько лѣтъ, и повѣренный Лопухина сталъ домогаться уничтоженія базаровъ и ярмарокъ на крестьянской землѣ. Губернское земское собраніе уважило это ходатайство и постановило закрыть базары и ярмарки. Крестьяне жаловались Сенату. I-й департаментъ вошелъ въ разсмотрѣніе не только законности, но и справедливости и цѣлесообразности распоряженія земскаго собранія. Мотивы, приводимые имъ, очень интересны: „земскимъ собраніямъ предоставлено закрытіе и открытіе базаровъ и ярмарокъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ на земскія учрежденія возложено попеченіе о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, а согласно пункту XI, ст. 2, Зем. полож. на означенныя учрежденія отнесено воспособленіе зависящими отъ земства способами мѣстному земледѣлію, торговлѣ и промышленности, посему и принимая во вниманіе,—1) что открытіе крестьянскаго базара въ селѣ Ухоловѣ было разрѣшено земскимъ собраніемъ въ виду воспособленія мѣстной промышленности, производимой крестьянами с. Ухолова, не получившими полнаго надѣла; 2) что выгодность для окрестныхъ крестьянъ базаровъ и ярмарокъ подтверждается какъ просителями, такъ и докладомъ губернской земской управы; 3) что при наличности изложенныхъ обстоятельствъ Ряжское уѣздное и Рязанское губернское земства не имѣли законнаго основанія дѣлать постановленія о закрытіи базарной площади по той лишь причинѣ, что существованіе 2-й базарной площади убыточно для Лопухина". Это опредѣленіе не встрѣтило сочувствія Министерства внутреннихъ дѣлъ; дѣло перешло въ Общее собраніе, гдѣ, согласно съ заключеніемъ товарища министра внутреннихъ дѣлъ, жалоба крестьянъ признана неподлежащей по существу обсужденію Сената и оставлена безъ разсмотрѣнія, на томъ основаніи, что постановленіями своими (о закрытіи базаровъ и ярмарокъ) земскія собранія не нарушили закона (Опред. I общаго собранія Правительствующаго Сената 27 октября 1895 года по жалобѣ крестьянъ Киселева и Команина).

за земскимъ самоуправленіемъ.—Главнѣйшія изъ нихъ неразрывно связаны съ созданіемъ мѣстнаго органа надзора—губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія.

По силѣ ст. 8 Положенія 1890 года въ каждой губерніи учреждается названное присутствіе „для обсужденія въ подлежащихъ случаяхъ правильности и законности постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій и другихъ дѣлъ, въ семъ Положеніи указанныхъ“ [1]). Такимъ образомъ была учреждена посредствующая инстанція—между Сенатомъ и земствомъ, чрезъ которую и стало проходить большинство земскихъ дѣлъ раньше поступленія ихъ въ Сенатъ. Если губернаторъ не признаетъ возможнымъ согласиться съ рѣшеніемъ большинства членовъ присутствія, „то пріостанавливаетъ исполненіе означеннаго рѣшенія и безотлагательно представляетъ дѣло министру внутрѣнныхъ дѣлъ, который или предлагаетъ губернатору о приведеніи рѣшенія въ исполненіе или входитъ въ Правительствующій Сенатъ объ отмѣнѣ онаго“. Частныя же лица, общества и установленія, „интересы коихъ нарушены постановленіемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, имѣютъ право обжаловать оное . . . . . жалобы сіи подаются губернатору и представляются имъ съ объясненіемъ присутствія въ теченіе мѣсяца министру внутреннихъ дѣлъ, который вноситъ оныя съ своимъ заключеніемъ на разрѣшеніе Сената“ [2]).

Но если постановленія земскихъ собраній уже обращены къ исполненію, то жалобы на ихъ незаконность приносятся Сенату [3]); такимъ образомъ нѣкоторая часть дѣлъ, относящихся до земскаго самоуправленія, поступаетъ въ Сенатъ безъ по-

---

[1]) Присутствіе это состоитъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющаго казенной палатой, прокурора окружнаго суда, предсѣдателя губернской управы, городского головы губернскаго города, одного гласнаго губернскаго собранія, а съ 1900 г. и непремѣннаго члена, въ нѣкоторыхъ же случаяхъ въ это присутствіе входитъ и предсѣдатель окружнаго суда.

[2]) Ст. 12 и 131 Полож. земск. учр. 1890 г. На основаніи ст. 89, „на рѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, коимъ отмѣняется постановленіе земскаго собранія по основаніямъ, указаннымъ въ статьѣ 88, земское собраніе можетъ принести жалобу Правительствующему Сенату. Постановленіе о семъ земскаго собранія должно послѣдовать до окончанія ближайшей его очередной сессіи по объявленіи рѣшенія присутствія. Основанная на такомъ постановленіи жалоба приносится земскою управою губернатору и имъ, съ подлиннымъ по дѣлу производствомъ, представляется министру внутреннихъ дѣлъ, который, не долѣе какъ въ трехмѣсячный срокъ, вноситъ оную, съ своимъ заключеніемъ, на разрѣшеніе Правительствующаго Сената“.

[3]) Ст. 128 Полож. земск. учр. 1890 г.

средства губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія [1]).

Но независимо отъ созданія новаго вида надзора за земскимъ самоуправленіемъ и измѣненія порядка и условій надзора Сената —Положеніе 1890 года ввело, какъ то ясно видно изъ приведенныхъ его статей, еще одно и при томъ весьма существенное новшество —оно предоставило частнымъ лицамъ право приносить жалобы въ административномъ порядкѣ на дѣйствія и постановленія земскихъ учрежденій губернатору и I-му департаменту Сената.

Разъясняя это постановленіе закона, Сенатъ допускаетъ жалобы лишь по тѣмъ дѣламъ, по которымъ нарушенъ личный интересъ жалобщика или, иначе говоря, по толкованію Сената, каждый можетъ жаловаться только по такому дѣлу, которое непосредственно его касается. Приведенное разъясненіе надо признать вполнѣ удачнымъ, во-первыхъ, съ точки зрѣнія чисто практической, житейской, такъ какъ оно не даетъ развиться кляузничеству тѣхъ лицъ, которыя недовольны по какимъ либо причинамъ дѣятельностью земскихъ учрежденій, а, во-вторыхъ, и съ точки зрѣнія обезпеченія правильнаго хода надзора за земскимъ самоуправленіемъ, такъ какъ въ качествѣ средствъ надзора для Сената совершенно достаточно контроля губернатора, жалобъ заинтересованныхъ лицъ и учрежденій, плюсъ еще собственное его усмотрѣніе изъ разныхъ дѣлъ и бумагъ.

Но когда жалоба приносится по дѣламъ, дѣйствительно касающимся интересовъ подающаго ее лица, или въ качествѣ жалобщика выступаетъ общественное учрежденіе, тогда Сенатъ настойчиво охраняетъ и отнюдь не съуживаетъ права жалобы.

Въ этомъ смыслѣ имѣется рядъ его рѣшеній, —какъ, напримѣръ, рѣшенія, запрещающія губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію возвращать поданныя чрезъ него въ Сенатъ жалобы, устанавливающія его обязанность выдавать копіи своихъ постановленій, необходимыя для составленія жалобы и т. под. [2]).

Такъ же благопріятно относится по большей части Сенатъ къ интересамъ жалобщиковъ и въ такихъ случаяхъ, когда въ законѣ не имѣется точныхъ указаній не только на порядокъ,

[1]) По разъясненію Сената такого рода жалобы подаются губернатору, который въ мѣсячный срокъ представляетъ ихъ Сенату съ копіей обжалованнаго постановленія и необходимыми объясненіями.

[2]) Ср. Тиграновъ. Журналъ гражданск. и уголовн. права, 1891 года, № 2.

но и на самое право обжалованія. Для примѣра можно привести толкованіе Сената по вопросу о возможности обжалованія отказа въ утвержденіи постановленія земскаго собранія [1]),—„по Положенію 1890 г., разсуждаетъ Сенатъ—никакого особаго порядка для обжалованія дѣлъ такого рода нѣтъ, и не имѣется указаній, чтобы подача жалобъ по этого рода дѣламъ была воспрещена, какъ то дѣлается въ тѣхъ случаяхъ, когда законъ признаетъ нужнымъ придать постановленіямъ какого либо рода окончательную силу и прекратить дальнѣйшее право обжалованія [2]). Въ виду сего и такъ какъ по силѣ статей 1 и 2 Учр. Сената на Правительствующій Сенатъ возложенъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія, то жалобы по указаннымъ дѣламъ подлежатъ разсмотрѣнію Сената на общемъ основаніи".

Переходя отъ условій порядка и общей характеристики дѣятельности Сената по надзору за земскимъ самоуправленіемъ къ бѣглому обозрѣнію его практики, упомянемъ прежде всего объ отношеніяхъ Сената къ земскимъ выборамъ. При разъясненіи статей закона (т. е. Положеній 1864 г. и 1890 г.), регулирующихъ порядокъ избранія гласныхъ, Сенатъ обыкновенно не обнаруживаетъ приверженности къ буквѣ его текста, не проявляетъ склонности къ формальному толкованію. Разсматривая жалобы и протесты на допущенныя при выборахъ неправильности, Сенатъ взвѣшиваетъ всегда, насколько существенно могли онѣ отразиться на результатахъ выборовъ, и только тогда ихъ отмѣняетъ, когда приходитъ къ убѣжденію, что онѣ дѣйствительно имѣли серьезное значеніе. При этомъ если по обстоятельствамъ дѣла оказывается возможнымъ установить неправильность избранія одного или двухъ лицъ, и въ то же время нѣтъ достаточныхъ основаній къ опороченію всѣхъ выборовъ, то Сенатъ и отмѣняетъ обыкновенно лишь выборы указанныхъ лицъ. Съ другой стороны, въ

---

[1]) Ст. 84 Полож. земск. учр. говоритъ: „если губернаторъ не признаетъ возможнымъ утвердить одно изъ указанныхъ въ статьѣ 82 постановленій земскаго собранія, то предлагаетъ оное на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія. Въ случаѣ согласія большинства членовъ присутствія съ мнѣніемъ губернатора объ отказѣ въ утвержденіи, постановленіе земскаго собранія считается несостоявшимся, о чемъ собраніе поставляется въ извѣстность, съ приведеніемъ соображеній, служившихъ основаніемъ рѣшенію присутствія. При несогласіи мнѣній губернатора и большинства членовъ губернскаго присутствія, дѣло представляется министру внутреннихъ дѣлъ и разрѣшается имъ въ порядкѣ, указанномъ въ статьѣ 85".

[2]) Ст. 217 и 220 Учр. Сената 1892 г., прим. 4 къ ст. 132 Пол. крест., особ. прил. къ т. IX по прод. 1886 г. и проч.

тѣхъ случаяхъ, когда съ формальной точки зрѣнія все прошло совершенно гладко, но если въ то же время было допущено существенное отклоненіе отъ общаго духа Земскаго положенія и игнорированіе цѣли существованія созданныхъ имъ учрежденій, то Сенатъ не затрудняется отмѣнять такіе выборы. Для примѣра можно привести опредѣленіе Сената по дѣлу о неправильностяхъ, допущенныхъ Порховскимъ уѣзднымъ избирательнымъ съѣздомъ. Въ этомъ опредѣленіи разъяснена ст. 33 Полож. 1864 г., гласящая, что „если бы на съѣздѣ число избирателей оказалось менѣе числа подлежащихъ избранію гласныхъ, то выборы не производятся, а всѣ наличные избиратели признаются гласными, о чемъ въ то же время составляется актъ за общимъ подписомъ“ [1].

Въ 1883 г. на Порховской уѣздный избирательный съѣздъ въ день, назначенный для выборовъ, къ указанному часу явилось шестнадцать лицъ, которыя немедленно признали себя гласными безъ производства выборовъ. Съ формальной точки зрѣнія, дѣйствія ихъ были совершенно правильны, но Сенатъ нашелъ, что такая поспѣшность не можетъ быть объяснена иначе, какъ стремленіемъ одной части избирателей устранить другія отъ выборовъ и вообще отъ участія въ дѣлахъ земства, такъ какъ къ означенному дню въ уѣздный городъ съѣзжалось болѣе 50 избирателей, что по условіямъ уѣздной жизни не могло быть неизвѣстно провозгласившимъ себя гласными лицамъ. Принявъ засимъ во вниманіе, что устраненные такимъ способомъ избиратели могли явиться въ земскій домъ чрезъ нѣсколько минутъ послѣ назначеннаго срока, вслѣдствіе незначительной невѣрности часовъ, и что, съ другой стороны, такая же невѣрность могла послужить причиною преждевременнаго открытія засѣданія съѣзда, Сенатъ призналъ, что въ настоящемъ случаѣ объявленіе гласными уѣзднаго земскаго собранія безъ баллотировки собравшихся шестнадцати лицъ не можетъ быть оставлено въ силѣ [2]. Съ такою же осторожностью и съ тѣмъ же вниманіемъ отно-

---

[1]) Въ дѣйствующемъ Земскомъ положеніи эта статья изложена нѣсколько иначе, именно: „если въ день, назначенный для открытія избирательнаго собранія, къ тремъ часамъ пополудни въ собраніе не явится указаннаго въ ст. 42 числа избирателей, то всѣ прибывшія въ оное лица признаются гласными, о чемъ составляется протоколъ за общимъ ихъ подписаніемъ“ (ст. 45).

[2]) Арх. Сен., опред. I департамента 19 февр. 1896 г., № 1349; какъ здѣсь, такъ и дальше дѣлаются ссылки на номера указовъ и опредѣленій, хранящихся въ архивѣ Се-

сится Сенатъ и къ выборамъ, производимымъ земскими собраніями, въ особенности къ выборамъ на должности предсѣдателя и членовъ управы.

Хотя надзоръ за правильнымъ ходомъ земскихъ выборовъ занимаетъ значительное мѣсто среди другихъ дѣлъ I департамента, но осуществленіе его не представляетъ особыхъ для Сената затрудненій. Гораздо труднѣе и сложнѣе разрѣшеніе вопросовъ, относящихся до компетенціи земскихъ учрежденій [1]).

Прежде всего представлялось недостаточно яснымъ и поэтому вызывало разнообразныя толкованія помѣщенное въ 1 ст. Полож. выраженіе „мѣстныя пользы и нужды", но едва ли не чаще всего приходилось Сенату давать разъясненія ст. 2 Полож. земск. учр. (1864 и 1890 г.г.), въ которой помѣщенъ перечень предметовъ, находящихся въ вѣдѣніи земскихъ учрежденій, такъ какъ эта статья постоянно вызывала сомнѣнія и понималась весьма различно администраціей и земскими собраніями. Первая считала перечень, даваемый упомянутой статьей, строго исчерпывающимъ, а вторыя стояли обыкновенно на противоположной точкѣ зрѣнія.—Сенатъ же при разрѣшеніи такихъ дѣлъ, какъ о томъ упоминалось уже выше, колебался [2]).

Нѣсколько бо̀льшую свободу и широту толкованія допускала сенатская практика въ отношеніи отдѣльныхъ пунктовъ ст. 2 Полож., какъ, напримѣръ, пункта 10, возлагающаго на земскія учрежденія „попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земства школами и другими учебными заведеніями". Но̀ и здѣсь, съ одной стороны, не наблюдается полной ея устойчивости, а съ другой, обращаетъ на себя вниманіе значительная казуистичность. Это проистекало прежде всего оттого, что Сенатъ рѣдко руководился общими соображеніями и не всегда опирался на прецеденты, а заботился главнымъ образомъ объ удобствѣ и цѣлесообразности каждаго даннаго рѣшенія. Несмотря на отмѣченные недостатки, практика Сената по дѣламъ, относящимся до народнаго образованія, имѣла весьма серьезное

ната, несмотря на то, что въ большинствѣ случаевъ эти указы напечатаны въ сборникѣ Н. И. Кузнецова, носящемъ названіе „Систематическій сводъ указовъ Правительствующаго Сената, послѣдовавшихъ по земскимъ дѣламъ". Послѣдній томъ этого сборника—VI-ой вышелъ въ 1910 году.

[1]) Ст. 1—3, Полож. земск. учр. 1890 г.

[2]) Ср. В. М. Гессенъ.—Вопросы мѣстнаго управленія, стр. 227.

и благотворное вліяніе на эту сторону земской дѣятельности, такъ какъ, благодаря ей, земскимъ учрежденіямъ была предоставлена значительная свобода въ указанной сферѣ. Для примѣра достаточно привести хотя бы тѣ разъясненія Сената, которыми за земствомъ признано право устраивать стипендіи въ различныхъ среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, открывать книжные склады и магазины для продажи всѣхъ невоспрещенныхъ цензурою книгъ, учреждать библіотеки, входить въ соглашеніе съ крестьянскими обществами объ учрежденіи школъ на половинныхъ расходахъ, причемъ Сенатъ разъяснилъ, что приговоры крестьянскихъ сходовъ объ установленіи для этой цѣли мірскихъ сборовъ не требуютъ утвержденія земскаго начальника [1]) и др. Значительное количество разъясненій вызывало также постановленіе закона о томъ, что кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій ограничивается предѣлами губерніи или уѣзда, каждому изъ сихъ учрежденій подвѣдомственныхъ (ст. 3). Толкуя эту статью въ общемъ довольно строго, Сенатъ однако допускалъ иногда отклоненія въ сторону болѣе широкаго и свободнаго ея пониманія. Такъ, съ одной стороны, онъ призналъ неправильными ассигнованія на постановку памятника въ Парижѣ Луи Пастеру, на пособіе Высшимъ женскимъ курсамъ, которые находились за предѣлами губерніи даннаго земства, на учрежденіе училища имени Гоголя въ Полтавѣ земствомъ, къ этой губерніи не принадлежащимъ, и т. под., а съ другой призналъ законнымъ назначеніе пособія Обществу русскихъ врачей на изданіе земскаго медицинскаго сборника, Императорскому вольному экономическому обществу на изданіе журналовъ „Земскій Сборникъ“ и „Земскій Ежегодникъ“ и проч. Въ первомъ случаѣ—въ виду того принятаго собраніемъ соображенія, что расходъ этотъ вызванъ необходимостью привести въ одно цѣлое разсѣянныя данныя по устройству земской медицины въ разныхъ мѣстахъ для сравненія и правильной критической оцѣнки тѣхъ или другихъ пріемовъ по охраненію народнаго здравія, каковая задача, по мнѣнію Общества русскихъ врачей, можетъ быть достигнута изданіемъ земскаго медицинскаго сборника, какъ практическаго руководства для каждой отдѣльной мѣстности въ дѣлѣ дальнѣйшаго развитія земской медицины.

[1]) Арх. Сен., дѣло I деп. 1899 г., № 3136 (указъ 22 сентября 1899 г., № 9.753).

Во второмъ случаѣ Сенатъ разсуждаетъ, что изданіе предположенныхъ Императорскимъ вольноэкономическимъ обществомъ журналовъ „Земскій сборникъ“ и „Земскій Ежегодникъ“, предназначенныхъ къ сообщенію свѣдѣній о дѣятельности всѣхъ вообще уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ учрежденій, а слѣдовательно и даннаго уѣзда, имѣетъ цѣлью ознакомить земство съ мѣропріятіями, принимаемыми другими земствами, и такимъ образомъ способствовать принятію болѣе цѣлесообразныхъ мѣръ къ удовлетворенію мѣстныхъ пользъ и нуждъ.

Кромѣ выборовъ и компетенціи земскихъ учрежденій Сенату многократно приходилось останавливаться на вопросахъ, относящихся до земскаго обложенія. Практика его въ этомъ отношеніи представляетъ послѣдовательный и весьма продуманный переходъ отъ признанія полной незыблемости земскихъ раскладокъ къ болѣе свободному къ нимъ отношенію, когда это по обстоятельствамъ дѣла оказывается необходимымъ въ цѣляхъ справедливости и уравнительности земскаго обложенія [1]). Первоначально Сенатъ, во имя незыблемости раскладки, не признавалъ за земствами права сложенія недоимокъ, начисленныхъ по сборамъ даже съ несуществовавшихъ или ошибочно обложенныхъ имуществъ. Затѣмъ, въ 80-хъ годахъ, онъ уже допускаетъ подобныя постановленія и постепенно въ разъясненіяхъ своихъ идетъ дальше, а въ послѣднее время, опираясь на принципъ справедливости, Сенатъ признаетъ за земскими учрежденіями право „привлекать къ обложенію земскимъ сборомъ по дополнительной раскладкѣ недвижимыя имущества, не включенныя при составленіи первоначальной общей раскладки“ [2]).

Выше уже упоминалось о нѣкоторыхъ колебаніяхъ сенатской практики по дѣламъ о ходатайствахъ, представляемыхъ земскими учрежденіями правительству [3]); но при этомъ слѣдуетъ замѣтить, что означенныя колебанія продолжались сравнительно не

---

[1]) По выраженію Сената, главнымъ условіемъ правильности и законности земскаго обложенія является его уравнительность (Арх. Сен., дѣла I департ. опр. 20 февраля 1896 г. № 1651 и указъ 5 декабря 1897 г., № 14124).

[2]) Поэтому обложеніе сборомъ за 1901 годъ завода, возникшаго въ февралѣ 1901 года, Сенатъ призналъ правильнымъ (указъ 12 марта 1907 г., № 2669).

[3]) На основаніи 14 п. ст. 63 Полож. земск. учр. 1890 г. губернскимъ земскимъ собраніямъ предоставляется „представленіе правительству черезъ губернатора,—ходатайствъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“. Закономъ 2 февраля 1904 г. это право предоставлено и уѣзднымъ земскимъ собраніямъ, но исключительно въ отношеніи „мѣстныхъ пользъ и нуждъ уѣзда“.

особенно долго, и въ концѣ концовъ можно считать вполнѣ утвердившейся точку зрѣнія, весьма благопріятную для права земства представлять правительству ходатайства. Этотъ послѣдній взглядъ Сената, пріобрѣвшій руководящее значеніе, хорошо выраженъ, не смотря на краткую мотивировку, въ опредѣленіи по дѣлу по жалобѣ Таврической губернской управы на постановленіе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, которымъ отмѣнено постановленіе земскаго собранія „возбудить ходатайство о разрѣшеніи евреямъ, занимающимся хлѣбной торговлей, повсемѣстнаго проживанія въ предѣлахъ губерніи". По силѣ примѣчанія къ ст. 86 Пол. зем. учр., говорится въ этомъ опредѣленіи, установленный ею порядокъ приведенія въ дѣйствіе и пріостановленія губернаторомъ постановленій земскихъ собраній, вслѣдствіе ихъ незаконности или несоотвѣтствія ихъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явнаго нарушенія интересовъ мѣстнаго населенія, не примѣняется къ ходатайствамъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, которыя, согласно ст. 104 Пол., представляются губернаторомъ въ подлежащія министерства, съ его заключеніемъ. Недопущеніе же обсужденія въ земскомъ собраніи и возбужденія имъ ходатайствъ по предметамъ, выходящимъ изъ круга вѣдомства земскихъ учрежденій, лежитъ (согласно ст. 180 и 185 Общ. учр. губ.) на обязанности предсѣдателя собранія, за несоблюденіе которой онъ можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности по закону. „Такимъ образомъ состоявшееся въ земскомъ собраніи постановленіе о возбужденіи ходатайства хотя бы и касающагося, по мнѣнію губернатора, предмета, не относящагося къ мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ, не можетъ быть имъ пріостановлено въ порядкѣ ст. 87 Пол. зем. учр., такъ какъ окончательное сужденіе о правильности заключенія губернатора принадлежитъ правительству, а не губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію, въ которое передаются губернаторомъ для отмѣны, согласно ст. 86 Пол. и ст. 193 Общ. губ. учр., лишь такія постановленія земскихъ собраній, которыя въ противномъ случаѣ подлежали бы приведенію въ дѣйствіе, тогда какъ постановленія земскихъ собраній о возбужденіи ходатайствъ никакому, въ смыслѣ приведенія въ дѣйствіе, исполненію не подлежатъ, а представляются на благоусмотрѣніе подлежащихъ правительственныхъ установленій". По изложеннымъ соображеніямъ Сенатъ призналъ

обжалованное постановленіе Таврическаго губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія лишеннымъ правильныхъ основаній, и таковое отмѣнилъ [1]).

Приведенное разъясненіе Сената, объ обязательности для мѣстныхъ властей представленія земскихъ ходатайствъ правительству, совершенно согласно съ общимъ духомъ закона, не противорѣчитъ прямому его смыслу и кромѣ того находится въ полномъ соотвѣтствіи съ исторіей составленія земскаго Положенія, при обсужденіи котораго въ 1863 г. Государственный Совѣтъ, повидимому, весьма широко понималъ предоставляемое земскимъ собраніямъ право ходатайствовать предъ правительствомъ [2]).

Подобное же стремленіе Сената къ тому, чтобы не стѣснять свободу дѣйствій земскихъ учрежденій, когда на этотъ предметъ не имѣется спеціальныхъ указаній въ законѣ, можно отмѣтить и еще въ отношеніи нѣкоторыхъ категорій дѣлъ; съ этой точки зрѣнія представляются любопытными разъясненія Сената о правѣ земскихъ собраній выражать своимъ исполнительнымъ органамъ—управамъ—одобреніе или неодобреніе за тѣ или другія распоряженія и дѣйствія по земскимъ дѣламъ. Нѣкоторые губернаторы и губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія не находили возможнымъ признать это право за земскими собраніями; не соглашаясь по существу съ такимъ толкованіемъ закона, Сенатъ въ одномъ изъ опредѣленій весьма справедливо указалъ, что, независимо отъ того или иного взгляда на указанное право, отмѣна постановленія земскаго собранія о выраженіи одобренія или неодобренія управѣ „является лишенной всякаго практическаго значенія“ [3]).

Вышеприведенныя данныя о сенатской практикѣ по земскимъ дѣламъ даютъ достаточно матеріала для сужденія объ общемъ ея направленіи и развитіи, а также о томъ значеніи, которое имѣетъ эта сфера дѣятельности Сената для нормальнаго прогресса земской жизни, но, въ интересахъ болѣе полнаго выясненія всѣхъ сторонъ его надзора за земскимъ самоуправленіемъ,

[1]) Опред. 5 февраля 1903 г. № 1305; также Арх. Сен., дѣло I департ. указъ 17 сентября 1896 г. № 8788; опр. 3 марта 1893 г. № 1933; указъ 29 сентября 1905 г. № 7681 и друг.

[2]) Ср. статью Лозина-Лозинскаго, „Право“ 1900 г. № 2.

[3]) Арх. Сен., дѣло I департ., указъ 1900 г. № 318 и указъ 21 марта 1907 г. № 2999 (по дѣлу о выраженіи Курскимъ губернскимъ собраніемъ благодарности кн. Долгорукову).

къ сказанному слѣдуетъ прибавить нѣсколько словъ о роли Сената по урегулированію отношеній, во первыхъ, между уѣздными и губернскимъ земствомъ и, во вторыхъ, между земскими учрежденіями и губернской администраціей.

Уѣздныя земства поставлены закономъ въ независимое отъ губернскаго положеніе, поэтому пріобрѣтаетъ особое значеніе вопросъ объ установленіи между ними правильныхъ отношеній, которыя представляются безусловно необходимыми для успѣшнаго хода земской жизни. Почти съ самаго изданія Положенія 1864 года среди земскихъ дѣятелей, точно такъ же, какъ и среди ученыхъ изслѣдователей нашего самоуправленія, опредѣленно замѣчаются два направленія: одно — сторонниковъ безусловной самостоятельности и широкой постоянно развивающейся самодѣятельности уѣздныхъ земствъ; другое — сторонниковъ расширенія и усиленія дѣятельности губернскаго земства. Первые отправлялись отъ того соображенія, что уѣздныя земскія учрежденія ближе къ населенію и его обыденнымъ интересамъ, вслѣдствіе чего имѣютъ полную возможность дѣйствовать болѣе практично и сообразно мѣстнымъ условіямъ. Вторые выдвигали на первый планъ бо́льшее богатство губернскаго земства личными силами и матеріальными средствами, бо́льшее его значеніе въ глазахъ правительства и общества и наконецъ возможность для него планомѣрной, широко организованной работы одновременно на весьма значительной территоріи. Такое различіе міровоззрѣнія не могло не сказываться въ практической сферѣ отношеній губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, и Сенату приходилось неоднократно отклонять притязанія одной стороны на вторженіе въ кругъ дѣятельности другой [1]).

Впрочемъ слѣдуетъ замѣтить, что возникавшія между уѣздными и губернскимъ земствами тренія рѣдко достигали значи-

[1]) Для примѣра можно указать на рѣшенія Сената, состоявшіяся по вопросу о назначеніи пособій уѣзднымъ земствамъ со стороны губернскаго. Иногда назначеніе такихъ пособій представляло изъ себя, въ сущности говоря, принужденіе со стороны губернскаго земства къ увеличенію какого либо отдѣла расходной смѣты уѣзднаго земства, и Сенатъ въ такихъ случаяхъ выступалъ на защиту второго отъ опеки перваго. Такой именно смыслъ имѣетъ, напримѣръ, разъясненіе Сената о томъ, что губернское земское собраніе не имѣетъ права, не принявъ въ свое вѣдѣніе самаго дѣла, къ которому относится земская повинность, и ограничившись установленіемъ на ея покрытіе особой суммы, распредѣлить эту сумму исключительно соразмѣрно дѣлаемому каждымъ уѣздомъ взносу губернскаго сбора въ кассу губернской управы. Арх. Сен., дѣла I департ. указы 1900 г. № 1927 и 1902 г. № 7136.

тельной остроты. Но нельзя сказать того же объ отношеніяхъ земства къ администраціи. Тутъ роль Сената была еще важнѣе, а положеніе его, какъ органа надзора, гораздо затруднительнѣе, чѣмъ при урегулированіи между-земскихъ отношеній. Различіе во взглядахъ администраціи и земскихъ дѣятелей съ проистекавшими изъ него послѣдствіями сказывалось почти на всѣхъ сторонахъ земской жизни.

Такъ нѣкоторые губернаторы не находили возможнымъ предоставить земскимъ собраніямъ полную свободу при составленіи программы ихъ занятій и считали себя обязанными контролировать ближайшимъ образомъ ихъ дѣятельность въ этомъ отношеніи. Но когда подобныя дѣла стали доходить до Сената, то онъ категорически разъяснилъ, что „надзоръ за тѣмъ, чтобы въ земскихъ собраніяхъ не поднимались вопросы, лежащіе внѣ ихъ компетенціи, возложенъ, согласно точнаго смысла закона, на предсѣдателя собранія, поэтому губернаторъ не имѣетъ права снимать съ очереди тотъ или иной докладъ, а можетъ лишь сообщить свои замѣчанія предсѣдателю". Врядъ ли нужно доказывать всю важность этого толкованія для установленія спокойныхъ и корректныхъ отношеній между земствомъ и администраціей, столь необходимыхъ для солидарной и плодотворной дѣятельности обоихъ указанныхъ элементовъ провинціальной дѣловой жизни. Другимъ пунктомъ для разногласій и неудовольствій между губернскимъ начальствомъ и земствомъ, было широкое пониманіе первымъ предоставленнаго ему закономъ права пріостанавливать тѣ постановленія земскихъ собраній, которыя не соотвѣтствуютъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія. Тутъ точно также Сенатъ своими опредѣленіями много содѣйствовалъ устраненію треній и раздраженія. Съ одной стороны онъ указалъ, что надзоръ за цѣлесообразностью не распространяется на постановленія земскихъ собраній, затрагивающія исключительно интересы частныхъ лицъ [1]), а съ другой—что губернаторы, опротестовывая утвержденныя собраніями смѣты земствъ, въ виду несоотвѣтствія принятыхъ ими расходовъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явнаго нарушенія этими расходами интересовъ мѣстнаго населенія, не должны

[1]) Арх. Сен., дѣло I-го департ., указъ 28 апрѣля 1904 г. № 3713.

ограничиваться общими выраженіями, въ родѣ того, что увеличеніе земскаго обложенія не соотвѣтствуетъ платежнымъ силамъ населенія и несогласно съ его интересами, а обязаны точно указать тѣ смѣтныя статьи, которыя вызываютъ съ ихъ стороны замѣчанія [1]). Но едва ли не самое важное значеніе для установленія нормальныхъ отношеній между губернскимъ-начальствомъ и земствомъ имѣютъ тѣ опредѣленія Сената, которыми разъясняется ст. 103 Полож. земск. учр. 1890 г., предоставляющая губернатору право надзора и ревизіи дѣятельности земскихъ управъ. Опираясь на этотъ законъ, губернаторы обращались иногда къ управамъ съ такими требованіями, удовлетвореніе которыхъ тѣ находили неудобнымъ, а иногда и невозможнымъ, въ виду своего положенія исполнительныхъ органовъ земскихъ собраній, отвѣтственныхъ передъ этими послѣдними за всѣ свои дѣйствія. Въ особенности это случалось тогда, когда предложенія губернатора шли въ разрѣзъ съ вошедшими въ законную силу постановленіями земскихъ собраній. Для управъ создавалось такимъ образомъ крайне тяжелое и запутанное положеніе, изъ котораго трудно было бы найти какой либо выходъ безъ сенатскихъ разъясненій. Общее направленіе этихъ разъясненій сводится къ тому, что управы, какъ исполнительные органы, обязаны безусловно выполнять всѣ вошедшія въ законную силу постановленія земскихъ собраній, вслѣдствіе чего губернаторы не должны обращаться къ нимъ съ требованіями, идущими въ разрѣзъ съ указанными постановленіями [2]).

Чтобы покончить съ отношеніями Сената къ земскому самоуправленію, нужно еще упомянуть, что при дѣйствіи Положенія 1864 года окончательное удаленіе предсѣдателя и членовъ земскихъ управъ отъ занимаемыхъ ими должностей не могло состояться „иначе какъ по опредѣленію Правительствующаго Сената“ [3]).

Земское Положеніе 1890 г. совершенно видоизмѣнило этотъ порядокъ, — указанное постановленіе закона въ него не вошло, а дисциплинарная власть и право возбужденія уголовнаго преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ земскаго самоуправленія

[1]) Ср. Кузьминъ-Караваевъ, Земство и деревня, стр. 67.
[2]) Указы Сената 12 іюля 1907 г. № 5627 и 5 декабря 1907 г. № 14121.
[3]) Ст. 117 Полож. земск. учр. 1869 г.

были предоставлены губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію и Министерству внутреннихъ дѣлъ.

Реформа городскихъ общественныхъ учрежденій состоялась лишь чрезъ шесть лѣтъ послѣ изданія земскаго Положенія 1864 года, и за это время успѣлъ выработаться у правительственной среды нѣсколько иной взглядъ на организацію надзора за самоуправленіемъ: было признано полезнымъ создать подъ предсѣдательствомъ губернатора, частью изъ коронныхъ должностныхъ лицъ, частью изъ представителей провинціальнаго общества, мѣстный органъ надзора—губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе. Губернатору было предоставлено право передавать на разсмотрѣніе этого присутствія всѣ постановленія городскихъ думъ, которыя онъ признавалъ незаконными, но если и рѣшеніе самого присутствія онъ находилъ неправильнымъ, то могъ опротестовать его въ Сенатъ. Въ противномъ случаѣ указанное рѣшеніе немедленно приводилось въ исполненіе, что, впрочемъ, не лишало городскія общественныя учрежденія права приносить на него жалобы Сенату.

Созданіе мѣстнаго органа надзора за законностью дѣйствій городского самоуправленія было весьма полезно, такъ какъ избавляло Сенатъ отъ разсмотрѣнія многихъ мелкихъ дѣлъ, которыя, въ виду отсутствія принципіальнаго ихъ значенія и несложности юридической стороны, могли вполнѣ удовлетворительно разрѣшаться губернскимъ присутствіемъ; одновременно съ этимъ получался и существенный выигрышъ во времени,—дѣло оканчивалось въ нѣсколько недѣль, вмѣсто того, чтобы тянуться 1½—2 года.

Конечно, дѣятельность губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія могла быть удовлетворительной лишь тогда, когда оно, на самомъ дѣлѣ, сохраняло всѣ свойства коллегіальнаго учрежденія или, иначе говоря, когда губернаторъ не получалъ въ немъ исключительнаго преобладанія, какъ то наблюдается, напримѣръ, въ губернскомъ правленіи. Сенатъ вполнѣ сознавалъ всю важность этого условія и, поэтому, не проявлялъ наклонности къ расширительному толкованію предсѣдательскихъ правъ губернаторовъ [1]), которымъ неоднократно напоминалось,

---

[1]) Тиграновъ—Журналъ гражд. и уголовн. права 1891 г., № 2, Къ вопросу объ административной юстиціи въ Россіи.

что они не должны ни прямо, ни косвенно оказывать давленіе на членовъ присутствія.

Созданіе посредствующаго органа между Сенатомъ и городскими общественными учрежденіями было одною особенностью законодательства о надзорѣ Сената за городскимъ самоуправленіемъ; другою особенностью было нижеслѣдующее спеціальное постановленіе, представляющее изъ себя лишь нѣсколько измѣненный текстъ Жалованной грамоты городамъ (1785 г.): „въ случаѣ наложенія на городъ не установленныхъ закономъ податей, тягостей или службъ, а равно другихъ, относящихся до города неправильныхъ распоряженій... городское общественное управленіе можетъ обращаться къ губернатору... для принятія зависящихъ отъ него мѣръ къ возстановленію законнаго порядка, если же ходатайство общественнаго управленія симъ путемъ не можетъ быть удовлетворено, а равно въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій со стороны губернатора... означенному управленію предоставляется приносить жалобы непосредственно въ Правительствующій Сенатъ". Смыслъ этой статьи совершенно ясенъ, а значеніе ея для городского самоуправленія въ достаточной мѣрѣ очевидно, и поэтому не требуетъ какихъ-либо поясненій [1]).

Въ 1892 г. было издано новое Городовое положеніе, вполнѣ соотвѣтствующее земскому Положенію 1890 года. Въ отношеніи городскихъ общественныхъ учрежденій, какъ и въ отношеніи земскихъ, введенъ надзоръ за цѣлесообразностью, а губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе превратилось въ существующее нынѣ губернское по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіе.

Городовое положеніе 1892 г. ввѣряетъ Сенату лишь надзоръ за законностью дѣйствій городскихъ общественныхъ учрежденій, надзоръ же за цѣлесообразностью поручаетъ министру внутреннихъ дѣлъ, Комитету Министровъ и Государственному Совѣту. Общность принциповъ, на которыхъ покоится законодательство о городскомъ и земскомъ самоуправленіи, и сходственность юридическаго и фактическаго положенія указанныхъ видовъ общественныхъ учрежденій обусловливаютъ и одинаковое отношеніе къ нимъ Сената, поэтому, не останавливаясь на

[1]) Н. М. Коркуновъ, въ своемъ сочиненіи „Русское государственное право", справедливо замѣчаетъ, что это постановленіе закона не находится ни въ какой связи съ особенностями Городового положенія.

общемъ характерѣ сенатской практики по дѣламъ, относящимся до городского самоуправленія, отмѣтимъ лишь нѣкоторыя ея стороны [1]).

Вслѣдствіе условій городской жизни дѣятельность общественнаго учрежденія очень чувствительно отзывается на интересахъ отдѣльныхъ лицъ, особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда эти интересы не совпадаютъ съ интересами города или расходятся со стремленіями органовъ городского самоуправленія. Въ виду этого пріобрѣтаетъ особенное значеніе охраненіе правъ и интересовъ гражданъ отъ неправильныхъ притязаній городскихъ общественныхъ учрежденій. Дѣйствительно, изучая практику Сената, мы встрѣчаемъ немалое количество рѣшеній, состоявшихся въ этомъ направленіи. Такъ, напримѣръ, Сенатъ разъяснялъ, что городскія думы не вправѣ воспрещать частнымъ лицамъ перестройку домовъ на участкахъ, по которымъ предположено провести улицы, до тѣхъ поръ, пока эти участки не будутъ куплены или отчуждены установленнымъ въ законѣ порядкомъ, что первоначальное устройство мостовыхъ въ городахъ лежитъ на обязанности городского самоуправленія, и лишь дальнѣйшее ихъ поддержаніе, когда онѣ уже построены, возлагается на домовладѣльцевъ и т. под. Такого рода рѣшенія имѣютъ весьма серьезное значеніе для отдѣльныхъ городскихъ обывателей, но для городскихъ общественныхъ учрежденій гораздо важнѣе другая сторона практики Сената, направленная на установленіе закономѣрныхъ отношеній между администраціей и органами городского самоуправленія. Губернскія власти, несмотря на введеніе Городового положенія 1870 года, не сразу забыли прежнюю, довольно таки жалкую роль городскихъ общественныхъ учрежденій и не сразу пріучились смотрѣть на новые органы самоуправленія, какъ на установленія, имъ не подчиненныя.

Иллюстраціей приведеннаго положенія можетъ быть весьма любопытный эпизодъ, разсказанный въ дневникѣ А. В. Никитенко (т. III, стр. 321). Въ 1873 г. московскій городской голова Ланинъ сдѣлалъ визитъ вновь назначенному губернатору и, не заставъ его дома, оставилъ визитную карточку. Затѣмъ, во время представленія губернатору всѣхъ служащихъ въ подчиненныхъ

[1]) Интересный разборъ цѣлаго ряда рѣшеній Сената по дѣламъ городского самоуправленія имѣется въ статьѣ Тигранова—Журналъ гражданскаго и уголовнаго права 1891 г., № 2.

ему учрежденіяхъ, Ланина тамъ не было; онъ пріѣхалъ послѣ, одинъ и не въ мундирѣ, а во фракѣ. За все это губернаторъ сдѣлалъ головѣ строгое внушеніе, очевидно, видя въ немъ не больше, какъ своего подчиненнаго.

Съ теченіемъ времени, конечно, такая точка зрѣнія уступила мѣсто болѣе правильному взгляду на городское самоуправленіе и на сущность отношеній къ нему администраціи, но несмотря на это, въ силу различныхъ причинъ, столкновенія правительственныхъ органовъ съ общественными учрежденіями, въ особенности большихъ городовъ, бывали довольно часты, и Сенату много разъ приходилось разрѣшать и устранять ихъ своими опредѣленіями. Главнѣйшимъ поводомъ для указаннаго рода треній было неодинаковое пониманіе правительственными органами и городскими общественными учрежденіями законовъ о предѣлахъ власти и предметахъ вѣдомства городского самоуправленія, а, иногда, и довольно замѣтное стремленіе администраціи расширить предѣлы предоставленныхъ ей полномочій за счетъ ограниченія дѣятельности городскихъ общественныхъ учрежденій.

Не задаваясь цѣлью дать обзоръ этой стороны сенатской практики, ограничимся лишь нѣсколькими примѣрами. Либавская городская дума постановила сдѣлать за счетъ городскихъ средствъ слѣдующія пожертвованія: 1) участокъ земли для православнаго храма, 2) участокъ земли для лютеранской церкви и 3) 6000 рублей на отдѣлку выстроеннаго уже католическаго костела, при непремѣнномъ условіи одновременнаго утвержденія этихъ даровъ. Губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе признало расходъ на инославные храмы неправильнымъ, но Сенатъ нашелъ, что городскимъ думамъ предоставлено имѣть попеченіе не только о православныхъ храмахъ, но, вообще, обо всѣхъ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства, къ числу каковыхъ должны быть отнесены и храмы иностранныхъ исповѣданій; затѣмъ Сенатъ прибавляетъ, что храмы „иновѣрныхъ и иностранныхъ исповѣданій не могутъ не быть причислены къ разряду общеполезныхъ зданій, на устройство которыхъ могутъ быть расходуемы городскія средства“ [1]).

[1]) Арх. Сен., дѣла I департ., указъ 1903 г. № 11102.

С.-Петербургскій градоначальникъ разрѣшилъ, не испрашивая согласія думы, поставить на Потемкинской улицѣ столбы для укрѣпленія на нихъ воздушныхъ проводовъ для электрическаго освѣщенія военнаго собранія арміи и флота. Городской голова, во исполненіе постановленія думы, обжаловалъ это распоряженіе Сенату, который нашелъ, что земли, состоящія „по плану подъ площадями, улицами, переулками, тротуарами и бечевниками, находясь въ общемъ всѣхъ пользованіи, остаются городскою собственностью, посему, только городъ, какъ собственникъ этихъ земель, имѣетъ право распоряжаться оными и постановлять опредѣленія объ изъятіи той или другой части оныхъ изъ общаго пользованія въ чье либо исключительное вѣдѣніе и разрѣшать постройку на нихъ какихъ либо столбовъ или сооруженій. Признавая, посему, что и въ разсматриваемомъ дѣлѣ лишь отъ С.-Петербургской городской думы могло зависѣть разрѣшеніе постановить для электрическаго освѣщенія строющагося въ С.-Петербургѣ общаго офицерскаго собранія 14 деревянныхъ столбовъ для укрѣпленія воздушныхъ проводовъ по Потемкинской улицѣ, и что состоявшееся въ іюнѣ 1897 г. постановленіе С.-Петербургской городской думы, коимъ она не признала возможнымъ, по соображеніямъ городского благоустройства и безопасности, дать названное разрѣшеніе, не можетъ не считаться воспослѣдовавшимъ вполнѣ въ предѣлахъ вѣдомства и власти городского общественнаго управленія, Правительствующій Сенатъ призналъ, что с.-петербургскій градоначальникъ, по правиламъ Городового положенія 1892 г., могъ, если находилъ названное постановленіе неудобнымъ и нарушающимъ интересы казны, пріостановить оное и направить его къ отмѣнѣ, въ порядкѣ ст. 86 Гор. пол., но не имѣлъ законнаго основанія, вопреки названному постановленію думы, собственною властью разрѣшить постановку означенныхъ столбовъ, и что такого рода распоряженіе градоначальника является совершенно неправильнымъ вмѣшательствомъ его въ дѣла городского самоуправленія, не предоставленнымъ ему въ установленномъ порядкѣ“ [1]).

---

[1]) Можно привести еще нѣкоторыя рѣшенія, состоявшіяся въ томъ же направленіи. Такъ напр., курскій губернаторъ не согласился съ мѣстнымъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ относительно сокращенія расходовъ города Курска на содержаніе нижнихъ чиновъ полицейской команды. Вслѣдствіе разногласія сенаторовъ дѣло дошло до Общаго собранія, которое признало, что, по точному смыслу закона, участіе города въ расходахъ

Но едва ли не самый интересный примѣръ опредѣленія Сената, направленнаго къ устраненію недоразумѣній и разногласій между органами городского самоуправленія и правительственными должностными лицами представляетъ изъ себя рѣшеніе I-го Общаго собранія Сената „по дѣлу по жалобѣ помощника попечителя С.-Петербургскаго учебнаго округа на постановленіе С.-Петербургскаго по городскимъ дѣламъ присутствія, по предмету утвержденія С.-Петербургскою городскою думою инструкціи для завѣдыванія городскими начальными училищами". Въ этомъ дѣлѣ Сенату, прежде всего, необходимо было остановиться на вопросѣ о правѣ городскихъ думъ учреждать особыя исполнительныя комиссіи для завѣдыванія начальными училищами и давать такимъ комиссіямъ соотвѣтствующія инструкціи. Разсужденія Сената по указанному предмету надо признать образцомъ широкаго и въ то же самое время вполнѣ точнаго юридическаго мышленія, соединеннаго съ яснымъ пониманіемъ условій, характера и значенія дѣятельности органовъ самоуправленія, вслѣдствіе чего и представляется интереснымъ сдѣлать изъ нихъ значительныя выдержки.

„Къ предметамъ вѣдомства городского общественнаго управленія", говоритъ Сенатъ, „отнесено, между прочимъ, участіе въ попеченіи о народномъ образованіи на основаніяхъ, указанныхъ для земскихъ учрежденій, при чемъ сдѣлана ссылка на п. 7 ст. 2 Пол. о зем. учр., по силѣ коего къ дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію этихъ учрежденій, отнесено участіе въ попеченіи о народномъ образованіи, преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи и

на содержаніе чиновъ городской полиціи обязательно лишь тогда, когда оно возложено въ законномъ порядкѣ на городскія средства. „Между тѣмъ, изъ настоящаго дѣла видно, что штатъ нижнихъ чиновъ полиціи для Курска былъ утвержденъ въ 68 человѣкъ, затѣмъ, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, увеличенъ до 92, однако съ тѣмъ условіемъ, чтобы расходъ на ихъ содержаніе не былъ относимъ на счетъ обыкновенныхъ городскихъ доходовъ". Въ виду этого, Общее собраніе Сената нашло, что постановленіе думы и согласившагося съ нею присутствія о принятіи на счетъ городскихъ доходовъ содержанія лишь 68 человѣкъ полицейской команды, не нарушаетъ закона, и протестъ губернатора оставило безъ послѣдствій. Сборн. рѣш. Общ. собр. первыхъ 3-хъ деп—товъ и д—та Герольдіи т. V № 1064. Ставропольская городская дума, по выслушаніи заявленія объ отказѣ одного изъ гласныхъ отъ званія гласнаго, постановила просить его не слагать съ себя помянутаго званія. Губернаторъ опротестовалъ это постановленіе, и оно было отмѣнено губернскимъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ, какъ выходящее изъ предѣловъ власти, предоставленной городскимъ думамъ. Но Сенатъ отнесся иначе къ указанному инциденту, призналъ дѣйствія думы вполнѣ закономѣрными и отмѣнилъ постановленіе губернскаго присутствія. Арх. Сен., дѣла I департ., указъ 24 сентября 1902 г. № 8776 и др.

въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ". Точный смыслъ приведенныхъ узаконеній показываетъ, что участіе городского общественнаго управленія въ попеченіи о народномъ образованіи не ограничивается только одною хозяйственною сферою училищнаго дѣла, такъ какъ въ вышеупомянутомъ законѣ (п. 7 ст. 2 Пол. о зем. учр.) употреблено выраженіе не исключительно, а преимущественно, и что сказанное участіе можетъ распространяться и на другія стороны завѣдыванія училищами, при соблюденіи лишь одного весьма существеннаго условія, т. е., чтобы завѣдываніе это оставалось въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ. Это послѣднее требованіе закона устраняетъ возможность какихъ бы то ни было опасеній относительно вреда, могущаго послѣдовать для народнаго образованія отъ двоевластія и отъ умаленія той первенствующей и руководящей роли, которая въ такомъ важномъ дѣлѣ должна неотъемлемо принадлежать правительственной власти. По смыслу нынѣ дѣйствующихъ законоположеній, участіе земства и городовъ въ попеченіи о народномъ образованіи не можетъ быть ограничено исключительно хозяйственными распоряженіями, а можетъ безпрепятственно проявляться до предѣловъ, за которыми начинается исключительная сфера власти правительственныхъ органовъ. Такой выводъ подтверждается смысломъ позднѣйшаго законоположенія (ст. 2, п. X Пол. о зем. учр. 12 іюня 1890 г.), по силѣ котораго къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій (а слѣдовательно и городского управленія) отнесено попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земства (а, слѣдовательно, и города) школами и другими учебными заведеніями. Въ это законоположеніе не вошло, такимъ образомъ, содержавшееся въ п. 7 ст. 2 прежняго Положенія о зем. учр. выраженіе, преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи, вслѣдствіе чего предѣлы участія земства и городовъ въ попеченіи о народномъ образованіи въ настоящее время опредѣлены законодательною властью, въ указанномъ выше смыслѣ, еще съ бо́льшею точностью, чѣмъ прежде. Независимо отъ вышеизложеннаго, необходимо остановиться еще на томъ соображеніи, что устраненіе земскихъ и городскихъ управленій отъ участія въ завѣдываніи школами, открываемыми и содержимыми, большею частію, на ихъ средства, помимо несоотвѣтствія сего требованіямъ закона и справед-

ливости, по всей вѣроятности, являлось бы поводомъ для сказанныхъ управленій воздержаться въ будущемъ отъ денежныхъ пожертвованій въ пользу училищъ, что, несомнѣнно, отразилось бы вредно на дальнѣйшемъ развитіи народнаго образованія. Насколько инициатива городовъ въ дѣлѣ открытія новыхъ школъ имѣетъ въ самомъ дѣлѣ благотворное вліяніе на поднятіе и распространеніе начальнаго народнаго образованія, можно усмотрѣть, между прочимъ, изъ сдѣланнаго въ настоящемъ дѣлѣ самимъ жалобщикомъ, помощникомъ попечителя С.-Петербургскаго учебнаго округа, указанія на то, что въ, теченіе истекшихъ десяти лѣтъ (въ продолженіи коихъ дѣйствовала учрежденная С.-Петербургскою городскою думою комиссія по народному образованію), количество городскихъ училищъ въ С.-Петербургѣ увеличилось до 230, а число обучающихся отъ 800 до 11.000.

Такое широкое и быстрое развитіе школьнаго дѣла въ столицѣ безъ сомнѣнія въ значительной мѣрѣ зависитъ отъ того обстоятельства, что органамъ городского управленія въ полной, установленной закономъ, мѣрѣ было предоставлено участіе въ дѣлѣ завѣдыванія начальными городскими училищами; лишеніе же городской думы права образовывать для завѣдыванія городскими училищами особую комиссію, какъ учрежденіе, на которое возлагается принятіе отъ имени города надлежащихъ мѣръ по хозяйственной и распорядительной частямъ училищнаго управленія, послужило бы вѣроятно основаніемъ для городскихъ думъ къ воздержанію отъ открытія новыхъ школъ и отъ производства новыхъ расходовъ на начальныя народныя училища. Что касается высказаннаго при производствѣ настоящаго дѣла вѣдомствомъ Министерства народнаго просвѣщенія замѣчанія о томъ, что мѣра и видъ участія городовъ въ попеченіи о народномъ образованіи должны быть опредѣляемы не на основаніи Городового положенія, а на основаніи узаконеній объ училищахъ, то въ семъ отношеніи слѣдуетъ указать, что при разрѣшеніи всякаго доходящаго до разсмотрѣнія Правительствующаго Сената дѣла надлежитъ, очевидно, руководствоваться не какимъ либо отдѣльнымъ, спеціальнымъ узаконеніемъ, а общею совокупностью законовъ, относящихся до разсматриваемаго Правительствующимъ Сенатомъ предмета. По изложеннымъ соображеніямъ и принимая во вниманіе, что попеченіе о народномъ образованіи въ предѣлахъ, закономъ указанныхъ, сопровождающееся значительными

затратами городскихъ средствъ, несомнѣнно составляетъ отдѣльную отрасль городского хозяйства и общественнаго управленія, для ближайшаго завѣдыванія котораго дума, на основаніи ст. 73 Городового положенія, имѣетъ право учредить особую исполнительную комиссію, I общее собраніе находитъ, что существующая при С.-Петербургскомъ городскомъ общественномъ управленіи комиссія для завѣдыванія начальными народными училищами въ столицѣ существуетъ на вполнѣ законномъ основаніи и въ теченіе времени своего существованія, не только не проявила въ чемъ бы то ни было стремленій къ ослабленію народнаго образованія, или же къ направленію его въ духѣ, не соотвѣтствующемъ государственнымъ интересамъ, а, напротивъ, оказала возможное содѣйствіе къ увеличенію, какъ числа городскихъ училищъ, такъ и учащихся въ нихъ, а потому упраздненію подлежать не можетъ. Имѣя за симъ въ виду, что, на основаніи ст. 74 Городового положенія, учреждаемыя по ст. 73 того же положенія комиссіи дѣйствуютъ на основаніи составленныхъ городскою управою и утвержденныхъ думою инструкцій, нельзя не признать, что С.-Петербургская городская дума имѣла право преподать вышеозначенной училищной комиссіи особую инструкцію о порядкѣ ея дѣйствія, каковая инструкція и должна быть оставлена въ силѣ во всемъ томъ, что не противно дѣйствующимъ узаконеніямъ по училищной части“ [1]).

Огромная важность этого разъясненія для обезпеченія свободы дѣйствій городскихъ общественныхъ учрежденій не подлежитъ никакому сомнѣнію, а какіе либо его комментаріи совершенно излишни, такъ какъ оно въ достаточной мѣрѣ говоритъ само за себя.

Не меньшій интересъ и не меньшее значеніе для городского самоуправленія представляетъ еще одна группа сенатскихъ рѣшеній, которая принадлежитъ сравнительно недавнему времени. Она создалась, главнымъ образомъ, послѣ изданія Городового положенія 1892 года [2]), которое сохранило надзоръ Сената за законностью дѣйствій городскихъ общественныхъ учрежденій и кромѣ того создало надзоръ за цѣлесообразностью (Городовое

[1]) Арх. Сен., дѣло Общ. собр. 30 апрѣля 1893 г. № 51.

[2]) Слѣдуетъ замѣтить, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ и до изданія Городового положенія 1892 года Сенатъ касался вопросовъ цѣлесообразности при осуществленіи возложенной на него функціи надзора за законностью дѣйствій городскихъ учрежденій (см. Тиграновъ, цитированная выше статья).

положеніе, какъ и Положеніе земскихъ учрежденій не употребляетъ этого слова, а говоритъ о постановленіяхъ, не соотвѣтствующихъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающимъ интересы мѣстнаго населенія), порученный, какъ уже упоминалось выше министру внутреннихъ дѣлъ, Комитету Министровъ и Государственному Совѣту. Не смотря на такое раздѣленіе надзора, требованія жизни вынуждали Сенатъ неоднократно входить въ эту послѣднюю сферу, яснымъ текстомъ закона изъятую изъ его вѣдѣнія, вынуждали его касаться вопросовъ, относящихся до надзора за цѣлесообразностью дѣйствій органовъ городского самоуправленія. Тутъ прежде всего необходимо отмѣтить весьма существенное его разъясненіе въ томъ смыслѣ, что губернаторъ можетъ прибѣгать къ порядку, установленному для опротестованія и отмѣны нецѣлесообразныхъ распоряженій и дѣйствій городскихъ общественныхъ учрежденій только тогда, когда въ указанныхъ распоряженіяхъ и дѣйствіяхъ нѣтъ признаковъ нарушенія закона. Если же какое либо постановленіе городской думы оказывается незаконнымъ, то губернское начальство можетъ добиваться отмѣны его лишь тѣмъ порядкомъ, который созданъ для этого рода дѣлъ, хотя бы оно и признавало данное постановленіе нецѣлесообразнымъ. Практическое значеніе приведеннаго разъясненія вполнѣ очевидно,—оно несомнѣнно стѣсняетъ администрацію, но зато обезпечиваетъ, хотя бы одной только категоріи дѣлъ городского самоуправленія, то направленіе, которое общественному сознанію представляется наиболѣе желательнымъ.

Стремясь такимъ образомъ къ правильному и строгому разграниченію постановленій и дѣйствій, несогласныхъ съ закономъ, отъ тѣхъ, которыя не соотвѣтствуютъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, или явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія, Сенатъ на этомъ не останавливается и весьма нерѣдко входитъ въ сферу цѣлесообразности дѣйствій городскихъ общественныхъ учрежденій, чѣмъ, конечно, нѣсколько ограничиваетъ и стѣсняетъ дѣятельность другихъ органовъ надзора. Наибольшее съ этой точки зрѣнія значеніе имѣютъ тѣ рѣшенія Сената, которыми категорически устанавливается, что городскія общественныя учрежденія свободны въ выборѣ способовъ извлеченія доходовъ изъ городскихъ имуществъ, и что вообще надзоръ за цѣлесообразностью дѣйствій органовъ городского самоуправленія не можетъ

распространяться на завѣдываніе ими принадлежащими городамъ доходными статьями. Такимъ толкованіемъ изъемлется изъ сферы надзора за цѣлесообразностью весьма существенная сторона жизни городскихъ общественныхъ учрежденій. Но въ послѣдніе годы истекшаго столѣтія Сенатъ въ этомъ направленіи пошелъ еще дальше, основываясь на томъ соображеніи, „что хотя, согласно ст. 88 Гор. пол. (Св. зак. т. II, изд. 1892 г.), окончательное сужденіе по существу о соотвѣтствіи или несоотвѣтствіи общимъ государственнымъ пользамъ или интересамъ мѣстнаго населенія постановленій городскихъ думъ, пріостановленныхъ губернаторами въ порядкѣ п. 2 ст. 83 и ст. 86 того же пол., предоставлено, въ указанныхъ закономъ случаяхъ, министру внутреннихъ дѣлъ, но, засимъ наблюденіе за правильностью порядка примѣненія губернаторами и министромъ внутреннихъ дѣлъ означенныхъ ст. ст. Городового положенія не выходитъ изъ предѣловъ вѣдомства Правительствующаго Сената, на который, согласно ст. 2 Учр. Прав. Сен. (т. I, ч. 2, изд. 1892 г.), возложено храненіе законовъ и попеченіе о повсемѣстномъ отправленіи правосудія“ [1]), — Сенатъ, такимъ образомъ, началъ входить въ провѣрку существа распоряженій органа надзора за цѣлесообразностью. Правда, такого рода рѣшенія касаются лишь небольшихъ городовъ, такъ какъ только въ отношеніи ихъ министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено указанное выше право, что же касается общественныхъ учрежденій болѣе значительныхъ городскихъ поселеній, то высшій надзоръ за тѣмъ, чтобы постановленія ихъ соотвѣтствовали государственнымъ пользамъ и нуждамъ и явно не нарушали бы интересовъ мѣстнаго населе-

[1]) „Обращаясь посему“, говорится дальше въ томъ же рѣшеніи Сената, „къ разсмотрѣнію вопроса о томъ, подлежало ли вообще состоявшееся по настоящему дѣлу постановленіе Ростовской городской думы направленію въ порядкѣ п. 2 ст. 83, 86 и слѣд. Гор. пол. въ качествѣ явно нарушающаго пользы мѣстнаго населенія, Правительствующій Сенатъ находитъ, что постановленіе это, какъ видно изъ содержанія онаго, вовсе не касалось интересовъ городского населенія, но возлагало лишь на членовъ Ростовской городской управы имущественную отвѣтственность за самовольно произведенный, безъ предварительнаго разрѣшенія думы, расходъ по запашкѣ и засѣву городскихъ сѣнокосныхъ площадей, и, такимъ образомъ, означенное постановленіе думы затрагивало лишь интересы должностныхъ лицъ городского общественнаго управленія, которыя не лишены были права, если считали свои интересы нарушенными означеннымъ постановленіемъ думы, обжаловать таковое въ установленномъ порядкѣ. Основываясь на вышеизложенныхъ соображеніяхъ, Правительствующій Сенатъ опредѣляетъ: состоявшееся по сему дѣлу распоряженіе министра внутреннихъ дѣлъ отмѣнить“ (Арх. Сен., дѣлс I департ. опред. $\frac{1900 \text{ г. марта } 13}{1901 \text{ г. ноября } 7}$ № 9165).

нія, принадлежитъ только Комитету Министровъ и Государственному Совѣту, постановленія и мнѣнія которыхъ не подлежатъ провѣркѣ Сената.

Заканчивая обзоръ дѣятельности Сената по надзору за городскимъ самоуправленіемъ, слѣдуетъ прибавить, что, не смотря на усилія Сената и существованіе губернскихъ по городскимъ дѣламъ присутствій, положеніе этого надзора не можетъ быть признано вполнѣ удовлетворительнымъ. Органы городского самоуправленія допускаютъ нерѣдко существенныя отклоненія отъ точнаго смысла закона, повторяемыя при томъ изъ года въ годъ, не смотря на неоднократныя разъясненія Сената, и это замѣчается даже въ такой важной сферѣ, какъ собираніе и расходованіе городскихъ средствъ. Для примѣра достаточно указать на явно незаконные сборы за мѣста на ярмаркахъ и базарныхъ площадяхъ съ сельскихъ обывателей, торгующихъ сельскохозяйственными продуктами съ возовъ (и лодокъ), на обложеніе оцѣночнымъ сборомъ движимыхъ имуществъ, на установленіе разъѣздныхъ денегъ чинамъ городской полиціи и т. д. [1]).

До Сената доходитъ весьма незначительное количество дѣлъ, относящихся до самоуправленія купеческихъ, мѣщанскихъ и ремесленныхъ обществъ.

При этомъ нельзя не замѣтить, что указаннаго рода дѣла не отличаются особымъ разнообразіемъ, —по большей части они касаются одного изъ двухъ вопросовъ, или порядка выборовъ на общественныя должности, или неправильныхъ по отношенію къ помянутымъ сословіямъ распоряженій губернской администраціи. Первая категорія дѣлъ разрѣшается обыкновенно Сенатомъ въ смыслѣ охраны свободы и правильности выборовъ [2]), что является непремѣннымъ условіемъ нормальной и здоровой дѣятельности всякаго общественнаго учрежденія. Что же касается второй категоріи, то тутъ Сенатъ также бережно и внимательно, какъ и по дѣламъ земскимъ и городскимъ, охраняетъ дарованную закономъ самостоятельность органовъ самоуправленія, что представляется особенно важнымъ для такихъ сравнительно

[1]) Шрейдеръ—Наше городское общественное управленіе, стр. 294 и 302.

[2]) Арх. Сен., дѣло I департ., указъ 30 сентября 1899 г. № 10102, 24 февраля 1904 г. № 1675 и др.

малозначительныхъ учрежденій, какъ ремесленныя и мѣщанскія [1]).

Мы не останавливаемся здѣсь на надзорѣ за крестьянскимъ самоуправленіемъ, такъ какъ изученіе этого вопроса возможно лишь въ связи съ изученіемъ дѣятельности Сената въ сферѣ крестьянскаго землевладѣнія.

[1]) См., напр., Арх. Сен., дѣла I департ., указъ 11 декабря 1903 г. № 12874; ср. опред. I общ. собр. 30 октября 1892 г. по д. Вольскаго 3 марта 1899 г. по рапорту Гродненскаго губернскаго правленія и др.

СЕНАТОРСКІЯ РЕВИЗІИ.

и шестидесятые годы, ни послѣдующее время не внесли какихъ либо перемѣнъ въ постановленія закона о сенаторскихъ ревизіяхъ. По прежнему остается въ силѣ инструкція 1819 года составляющая прилож. къ ст. 256 Учр. Сен. т. I Св. зак. 1857 года, не смотря на то, что въ слѣдующихъ изданіяхъ I тома Свода законовъ (1876—1892 г.г.) она вовсе не помѣщена. Получается такимъ образомъ не вполнѣ нормальное положеніе — при назначеніи сенаторскихъ ревизій сравнительно недавняго времени (напр. 1905 года) приходится ссылаться на учрежденіе Сената 1857 года, давно замѣненное новыми его изданіями [1]).

Со времени изданія помянутой инструкціи государственная и общественная жизнь Россіи ушла далеко впередъ; тѣ вопросы, которые раньше особенно занимали правительство, частью отодвинулись на задній планъ, а частью и вовсе утратили практическое значеніе, но за то выдвинулись новыя задачи и новые интересы. Естественно, что при такихъ условіяхъ инструкція 1819 года [2]) оказывалась сильно устарѣвшей и поэтому при каждой сенаторской ревизіи въ дополненіе къ ней приходилось давать особыя инструкціи, которыя постепенно становятся все обширнѣе и обширнѣе, такъ что превосходятъ ее по объему вдвое и даже втрое. Этого рода инструкціями сенаторамъ пору-

---

[1]) См. напр. Собран. узаконен. и распоряж. 25 марта 1905 года № 51 ст. 404 (отдѣлъ I).

[2]) Въ продолженіе 1876 г. къ Своду зак. ст. 14-я инструкціи перепечатана съ редакціонными измѣненіями, а ст. 20 буквально безъ всякихъ перемѣнъ.

чалось собраніе разнообразнѣйшихъ свѣдѣній о ходѣ, нуждахъ и потребностяхъ мѣстной жизни и выясненіе сложныхъ и трудно наблюдаемыхъ факторовъ, которые въ данное время интересовали правительство, какъ, напримѣръ, политическое настроеніе умовъ, отношеніе провинціальнаго общества къ соціалъ-революціонной пропагандѣ, степень успѣшности совмѣстной дѣятельности учрежденій и должностныхъ лицъ, принадлежащихъ къ различнымъ вѣдомствамъ и проч.

Изъ дополнительныхъ инструкцій послѣднихъ десятилѣтій XIX вѣка наибольшій интересъ представляютъ двѣ, —во первыхъ, инструкція сенаторамъ Мордвинову, Половцову, Шамшину и Ковалевскому (1880 г.) и, во вторыхъ, инструкція сенатору Манасеину (1882 г.). Обѣ онѣ составлялись такимъ образомъ: отъ всѣхъ центральныхъ учрежденій были затребованы свѣдѣнія о томъ, что именно интересуетъ ихъ въ тѣхъ губерніяхъ, которыя предназначены для ревизіи. Представленныя вѣдомствами пожеланія нѣсколько обработывались, сводились вмѣстѣ и составляли такимъ образомъ инструкцію. Эта редакціонная работа въ отношеніи первой изъ названныхъ инструкцій была выполнена особымъ совѣщаніемъ подъ предсѣдательствомъ графа Лорисъ-Меликова, изъ министра юстиціи, товарища министра внутреннихъ дѣлъ статсъ-секретаря Каханова и четырехъ назначенныхъ для обревизованія губерній сенаторовъ при участіи министровъ финансовъ и государственныхъ имуществъ, по вопросамъ, относящимся до ихъ вѣдомствъ [1]), послѣ чего она удостоилась Высочайшаго одобренія (22 сентября 1880 года).

Дополнительная инструкція 1880 года или по официальному наименованію „особое наставленіе сенаторамъ, назначеннымъ по Высочайшему повелѣнію для производства общей ревизіи въ губерніяхъ Казанской, Костромской, [2]) Воронежской, Тамбовской, Кіевской, Черниговской, Саратовской и Самарской" состоитъ изъ 49 статей [3]) и касается вопросовъ, относящихся до Министерствъ внутреннихъ дѣлъ, юстиціи, финансовъ, государственныхъ имуществъ, народнаго просвѣщенія и путей сообщенія. Уже самый

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1880 г. № 7695 и 1882 г. № 313.

[2]) Ревизіи Костромской губ. въ дѣйствительности не было, такъ какъ вмѣсто нея сенатору Ковалевскому было повелѣно обревизовать губерніи Уфимскую и Оренбургскую.

[3]) Это „наставленіе", напечатанное такимъ же шрифтомъ, какъ настоящая книга, заняло бы 10—11 страницъ.

объемъ особаго наставленія и приведенный перечень вѣдомствъ даютъ нѣкоторое представленіе объ обширности поставленной сенаторамъ задачи, ближайшее же ознакомленіе съ указаннымъ документомъ вполнѣ подтверждаетъ первое впечатлѣніе. Правительство хорошо сознавало невозможность собранія одинаково полныхъ свѣдѣній по всѣмъ интересующимъ его вопросамъ, въ виду крайней ихъ многочисленности и поэтому предоставляло сенаторамъ по собственному ихъ усмотрѣнію наиболѣе подробно останавливаться на тѣхъ предметахъ, „которые по мѣстнымъ условіямъ" могутъ имѣть „предпочтительное значеніе".

Въ особенности сложную программу намѣчало для ревизій Министерство внутреннихъ дѣлъ, проектъ котораго (составленный товарищемъ министра Кахановымъ) былъ почти безъ всякихъ измѣненій принятъ упомянутымъ выше особымъ совѣщаніемъ и составилъ первыя пятнадцать статей „особаго наставленія". Прежде всего сенаторамъ поручалось выяснить настроеніе умовъ и вообще степень политической устойчивости мѣстнаго населенія, что по обстоятельствамъ того времени и въ особенности въ виду ряда преступныхъ актовъ, направленныхъ на борьбу съ государственнымъ и общественнымъ порядкомъ, чрезвычайно интересовало правительство [1]). Равнымъ образомъ правительство желало знать, какъ мѣстное общество относится къ практикуемымъ способамъ борьбы съ врагами существующаго соціальнаго и политическаго строя [2]). Затѣмъ Министерство внутрен-

[1]) „За существующимъ какъ въ правительственной средѣ, такъ и въ обществѣ различіемъ воззрѣній относительно степени распространенія въ Россіи соціально-революціонныхъ лжеученій и вліянія ихъ на общественную и народную жизнь, обратить особое вниманіе на тѣ явленія мѣстной жизни, кои имѣютъ связь какъ съ распространеніемъ лжеученій, такъ и съ причинами, содѣйствующими болѣе или менѣе легкому ихъ воспріятію и представить возможно полныя въ семъ отношеніи данныя по ревизуемымъ губерніямъ; при этомъ указать, по возможности, какія мѣры могли бы содѣйствовать ослабленію вліянія соціальныхъ лжеученій" (ст. 1).

[2]) „Какое вліяніе на настроеніе умовъ имѣла и имѣетъ система административныхъ высылокъ вообще и въ особенности неблагонадежныхъ въ политическомъ отношеніи личностей и требуетъ ли система эта какихъ либо измѣненій и какихъ именно, при чемъ обратить вниманіе и на настоящее положеніе поднадзорныхъ лицъ и на существующую на мѣстахъ систему наблюденія за ними (ст. 2) и удостовѣриться въ настроеніи умовъ крестьянскаго населенія: были ли за послѣднее время волненія, чѣмъ они вызывались и какими мѣрами прекращались и обратить вниманіе не замѣчается ли въ крестьянахъ ожиданій и толковъ о новомъ надѣленіи земли, о такъ называемомъ въ великороссійскихъ губерніяхъ черномъ передѣлѣ, а въ Малороссіи—слушномъ часѣ, при чемъ выяснить, что могло бы способствовать къ прекращенію этихъ ложныхъ толковъ и къ успокоенію умовъ крестьянъ" (ст. 3).

нихъ дѣлъ находило нужнымъ имѣть свѣдѣнія о причинахъ упадка въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ народнаго благосостоянія, о дѣятельности сельскаго и волостного самоуправленія и наблюдающихъ за нимъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ, о способахъ, которыми возможно было бы оживить земскую дѣятельность, о томъ насколько правильно примѣняется Городовое положеніе 1870 года и еще о нѣкоторыхъ предметахъ (о положеніи раскольниковъ, о евреяхъ и проч.), среди которыхъ особенно важное значеніе имѣло собраніе „возможно полныхъ данныхъ, кои могли бы содѣйствовать правительству, въ разрѣшеніи сложной задачи преобразованія губернскаго управленія“ [1]). Судебное вѣдомство желало выяснить условія, характеръ и степень успѣшности дѣйствій прокурорскаго надзора, мировыхъ судебныхъ установленій и адвокатуры. Министерство финансовъ намѣчало весьма широкую программу собиранія свѣдѣній о важнѣйшихъ сторонахъ государственнаго хозяйства и экономической жизни населенія, причемъ его особенно интересовали, повидимому, вопросы фискальные, —подушная подать, соляной налогъ и причины накопленія недоимокъ. Вѣдомство государственныхъ имуществъ было озабочено главнымъ образомъ полученіемъ необходимыхъ данныхъ для улучшенія системы управленія казенными оброчными статьями и лишь отчасти нѣкоторыми вопросами народнаго хозяйства. Любопытно при этомъ замѣтить, что сенаторамъ поручалось, между прочимъ, собраніе свѣдѣній и практическихъ указаній по такому вопросу мѣстной жизни, который въ настоящее время принадлежитъ къ числу наиболѣе злободневныхъ, наиболѣе занимающихъ наше правительство— по вопросу о совмѣстной дѣятельности земскихъ учрежденій и коронныхъ должностныхъ лицъ для поднятія сельскаго хозяйства. Въ отношеніи народнаго просвѣщенія сенаторамъ было поручено ознакомиться съ положеніемъ и нуждами различныхъ категорій учебныхъ заведеній, начиная съ сельскихъ начальныхъ училищъ и кончая университетами (Казанскимъ и Св. Владиміра), и наконецъ наименьшую задачу ставило имъ Министер-

[1]) „Съ достиженіемъ при этомъ“, говорится далѣе, „желательнаго объединенія дѣйствій всѣхъ административныхъ учрежденій, уменьшенія числа отдѣльныхъ учрежденій и присутствій, сокращенія стѣсняющихъ формальностей, усиленія разрѣшающей на мѣстѣ власти и надлежащаго обезпеченія въ сохраненіи и огражденіи государственнаго и общественнаго порядка, правильнаго теченія дѣлъ и интересовъ общественныхъ и частныхъ“.

ство путей сообщенія, желавшее получить лишь нѣкоторыя свѣдѣнія о бечевникахъ, шоссейныхъ дорогахъ и о возможности привлеченія земствъ къ устройству подъѣздныхъ путей [1]).

Еще болѣе обширной и сложной была дополнительная инструкція сенатору Манасеину, данная при отправленіи его въ 1882 г. на ревизію Лифляндской и Курляндской губерній. Солидный объемъ ея находился въ непосредственной связи съ объемомъ исходившихъ отъ различныхъ вѣдомствъ пожеланій и требованій, которыя составляли цѣлыя тетради; для примѣра можно указать, что перечень вопросовъ, интересовавшихъ Министерство внутреннихъ дѣлъ былъ изложенъ на двадцати восьми страницахъ [2]).

При изученіи сенаторскихъ ревизій, производившихся до реформъ 60-хъ годовъ XIX вѣка, упоминалось объ особой инструкціи сенаторамъ, назначаемымъ для взысканія недоимокъ. При изданіи Свода законовъ 1832 г. она была помѣщена въ видѣ приложенія къ ст. 486 Учрежд. Сената (прилож. IX), а въ слѣдующихъ изданіяхъ составила прилож. II къ ст. 256 того же Учрежденія, т. е. печаталась вслѣдъ за общей инструкціей ревизующимъ сенаторамъ. Этимъ сосѣдствомъ и родственностью предметовъ, о которыхъ онѣ трактуютъ, объясняется и одинаковая дальнѣйшая судьба обѣихъ инструкцій,—не отмѣненныя, насколько извѣстно, никакимъ законодательнымъ актомъ, обѣ онѣ тѣмъ не менѣе не попали въ дѣйствующее Учрежденіе Сената (Св. зак., т. I, изд. 1892 года). Впрочемъ въ отношеніи инструкціи для сенаторовъ, посылаемыхъ для взысканія недоимокъ, изъ этого до сихъ поръ не происходило никакого неудобства, такъ какъ, вслѣдствіе измѣнившихся условій государственной жизни и въ частности финансоваго управленія, правительство уже много лѣтъ не находитъ нужнымъ прибѣгать къ сенаторскимъ ревизіямъ въ тѣхъ цѣляхъ, для которыхъ издана вышепомянутая инструкція.

За послѣднія четыре десятилѣтія XIX вѣка было всего восемнадцать сенаторскихъ ревизій, причемъ половина ихъ всецѣло

[1]) Любопытно отмѣтить, что изъ назначенныхъ къ обревизованію губерній—Кіевская находилась въ подчиненіи генералъ-губернатору, но правительство, повидимому, не задавалось цѣлью выяснить пріемы и характеръ генералъ-губернаторскаго управленія, вѣроятно, опасаясь ревизіей поколебать престижъ власти; какъ бы то ни было, но сенатору Половцову было предписано не касаться дѣятельности генералъ-губернатора.

[2]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1882 г. № 313.

посвящена судебнымъ учрежденіямъ и находится въ тѣсной связи съ введеніемъ Судебныхъ уставовъ Императора Александра II. Сенаторамъ поручалось обревизовать старыя палаты гражданскаго и уголовнаго суда и открыть новыя судебныя установленія, урегулировавъ на мѣстѣ различныя подробности и устранивъ возможныя препятствія, а въ двухъ случаяхъ—провѣрить дѣятельность уже пореформенныхъ учрежденій. Изъ остальныхъ девяти ревизій одна представляетъ изъ себя чистый видъ командировки для принятія мѣръ по обезпеченію населенія продовольствіемъ [1]), одна состоялась для разслѣдованія спеціальнаго дѣла (о порубкахъ помѣщичьихъ лѣсовъ въ Валуйскомъ уѣздѣ Воронежской губ.) и возникшихъ при производствѣ его треній между администраціей и должностными лицами судебнаго вѣдомства [2]), и одна имѣла главной задачей выяснить на мѣстѣ „способы, порядокъ и результаты приведенія въ исполненіе Положенія о крестьянахъ 19 февраля 1861 года“ [3]). Ближайшимъ поводомъ этой послѣдней ревизіи были доносы и жалобы на калужскаго губернатора, впослѣдствіи извѣстнаго сенатора, В. А. Арцимовича, исходившіе отъ мѣстныхъ „крѣпостниковъ“, недовольныхъ его дѣятельностью по введенію Положенія 19 февраля 1861 г. [4]). Прочія же ревизіи были вызваны болѣе сложными причинами и имѣли цѣлью не столько устраненіе безпорядковъ и злоупотребленій по губернскимъ и уѣзднымъ учрежденіямъ, сколько собраніе различныхъ свѣдѣній о важнѣйшихъ сторонахъ провинціальной жизни, которыя были необходимы правительству

[1]) Командировка кн. Голицына въ Тобольскую и нѣкоторыя части Пермской и Оренбургской губ., 1892 г.

[2]) Сенаторъ Клушинъ въ 1875 г.

[3]) Ревизія Калужской и Владимірской губ. сенаторомъ Капгеромъ, Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1861 г. № 5869.

[4]) Тесть Арцимовича сенаторъ Жемчужниковъ писалъ 3 сентября 1861 года своему зятю: „касательно причины назначенія ревизіи... заключаю, что причиною тому сочувствіе Долгорукова и Валуева къ Мальцову. Они, принимая его сторону, продолжаютъ видѣть въ твоихъ дѣйствіяхъ нападки на дворянское сословіе. Получаемые ими доносы и жалобы на дѣйствія твои... даже послѣдняя жалоба губернскаго предводителя, подали поводъ къ испрошенію Высочайшаго повелѣнія на назначеніе ревизіи въ Калужской губерніи... но чтобы не оскорбить тебя, ибо и въ ихъ мнѣніи ты лучшій изъ губернаторовъ, они придумали дать такой видъ ревизіи, что правительство желаетъ узнать о ходѣ крестьянскаго дѣла въ подмосковныхъ губерніяхъ, Владимірской, какъ чисто оброчной, и Калужской, въ которой смѣшанная повинность“. (Сборникъ „В. А. Арцимовичъ“, стр. 336). Ср. также „Русская Старина“ за 1894 годъ—33-я годовщина дня освобожденія крестьянъ.

для принятія общихъ мѣръ управленія и составленія проектовъ реформъ мѣстныхъ учрежденій [1]).

Первое десятилѣтіе XX вѣка ознаменовалось возрожденіемъ интереса къ сенаторскимъ ревизіямъ.—Этотъ институтъ, казалось совершенно умиравшій съ 1880-хъ годовъ, вновь оживаетъ. Не смотря на измѣнившіяся условія государственной дѣятельности, правительство не нашло возможнымъ обойтись безъ него для выясненія безпорядковъ и разслѣдованія злоупотребленій въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, многочисленныя свѣдѣнія о которыхъ стали поступать съ разныхъ сторонъ [2]). Но изученіе сенаторскихъ ревизій истекшаго десятилѣтія съ исторической точки зрѣнія въ настоящее время представляется совершенно невозможнымъ, вслѣдствіе отсутствія надлежащей перспективы, необходимаго условія для всякаго, хотя бы самаго элементарнаго, историческаго изслѣдованія. Въ виду этого соображенія, дальше будетъ идти рѣчь исключительно о ревизіяхъ послѣднихъ сорока лѣтъ XIX вѣка.

Прежде всего обращаетъ на себя вниманіе крайняя ихъ малочисленность, —это явленіе есть результатъ того, что сенаторскія ревизіи совершенно опредѣленно не пользуются расположеніемъ и довѣріемъ правящей среды. Большинство министровъ старалось всячески избѣгать содѣйствія этого института, предпочитая ему другія средства и способы выясненія дѣйствительнаго хода мѣстной жизни.

Таково было господствующее направленіе среди высшихъ должностныхъ лицъ активнаго управленія; но, конечно, бывали и исключенія—нѣкоторые министры домогались, и подчасъ весьма настойчиво, назначенія сенаторскихъ ревизій, считая, что инымъ образомъ трудно выяснить крупныя злоупотребленія въ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ. Но въ такихъ случаяхъ они по большей части встрѣчали сильное противодѣйствіе (прежде всего со стороны своихъ коллегъ), вслѣдствіе котораго ревизія такъ и оставалась въ области предположеній и благихъ пожеланій, за исключеніемъ понятно тѣхъ случаевъ, когда министръ-

[1]) Такой характеръ и значеніе имѣла ревизія сенаторомъ Клушинымъ—Пермской губ. (1870 г.), ревизіи сенаторовъ Половцова, Мордвинова, Шамшина и Ковалевскаго (1880 г.) и ревизія Манасеинымъ—Лифляндской и Курляндской губерній (1882 г.).

[2]) Первой ревизіей XX вѣка была ревизія Бакинской губ. сенаторомъ Кузминскимъ въ 1905 году, раскрывшая множество безпорядковъ и злоупотребленій. Нѣкоторыя части отчета сенатора были напечатаны въ юридич. газетѣ „Право".

инициаторъ пользовался большимъ личнымъ вліяніемъ, какъ, напримѣръ, графъ Лорисъ-Меликовъ въ 1880 году. Для иллюстраціи приведеннаго положенія можно указать на переписку 1863—1865 г.г. между Министерствами внутреннихъ дѣлъ, юстиціи и финансовъ по поводу назначенія сенаторской ревизіи Орловской губерніи. До послѣдняго изъ названныхъ вѣдомствъ въ 1863 г. стали доходить свѣдѣнія, что питейныя заведенія Орловской губерніи обложены опредѣленными поборами въ пользу чиновъ земской и городской полиціи и что таковые поборы производятся съ вѣдома начальника губерніи. Въ виду этого было произведено по распоряженію министра финансовъ дознаніе, выяснившее, что питейныя заведенія и оптовые склады въ уѣздахъ Орловскомъ, Болховскомъ, Сѣвскомъ и Брянскомъ съ городами обложены поборами, величина которыхъ соразмѣрялась съ объемомъ торговли заведенія и выгодностію его мѣстоположенія, что взиманіе поборовъ производилось въ городахъ нижними полицейскими служителями, и квартальными надзирателями, въ уѣздахъ же сотскими и становыми приставами и что средствомъ понужденія ко взносу поборовъ, служатъ притѣсненія виноторговцевъ, а средствомъ поощренія—разрѣшеніе виноторговцамъ незаконныхъ дѣйствій.

Получивъ такія свѣдѣнія, Министерство финансовъ сообщило ихъ министру внутреннихъ дѣлъ. Министръ внутреннихъ дѣлъ на это отвѣтилъ, что имъ предложено уже орловскому губернатору графу Левашову принять надлежащія мѣры къ недопущенію злоупотребленій. Послѣ этого въ Министерство финансовъ снова стали поступать донесенія о поборахъ орловской полиціи съ питейныхъ заведеній, причемъ губернаторъ ихъ не прекращалъ, считая преступнымъ только вымогательство, когда же виноторговцы платили полиціи добровольно, то онъ не находилъ въ этомъ ничего противозаконнаго. Министерство финансовъ не раздѣляло такой точки зрѣнія и видя, что злоупотребленія полиціи не прекращаются, полагало необходимымъ для обнаруженія и прекращенія ихъ произвести сенаторскую ревизію, на что министръ внутреннихъ дѣлъ отвѣтилъ, что хотя онъ и не отрицаетъ существованія „частныхъ злоупотребленій въ Орловской губерніи, но не считая ихъ особенно важными, не видитъ необходимости въ назначеніи сенаторской ревизіи, а полагаетъ ограничиться и на этотъ разъ внушеніями губерна-

тору, озаботиться принятіемъ мѣръ къ прекращенію оныхъ". Въ такомъ же смыслѣ высказался и министръ юстиціи, по мнѣнію котораго въ данномъ случаѣ не было „особыхъ поводовъ къ назначенію общей сенаторской ревизіи, требующей и большихъ расходовъ со стороны казны и отвлекающей отъ дѣлъ многихъ чиновниковъ Министерства юстиціи..." [1]). Такъ ревизія и не состоялась.

Не менѣе интересенъ и другой примѣръ. Наказной атаманъ Войска Донского генералъ-адъютантъ Потаповъ доносилъ Государю о безпорядкахъ по управленію и дѣлопроизводству въ нѣкоторыхъ войсковыхъ учрежденіяхъ и просилъ разрѣшить ему назначить комиссію изъ мѣстныхъ чиновниковъ, для производства ревизіи, но военный министръ Д. А. Милютинъ полагалъ болѣе соотвѣтственнымъ назначить сенаторскую ревизію, съ чѣмъ согласился и Императоръ Александръ II. Немного времени спустя Потаповъ видѣлся съ Государемъ и вслѣдствіе его доклада было Высочайше повелѣно сенаторской ревизіи области Войска Донского не назначать, а дозволить ему учредить помянутую комиссію [2]).

Канцеляріи сенаторовъ, ревизовавшихъ губерніи послѣ 1860-хъ годовъ, по численности своей мало отличались отъ канцелярій сенатскихъ ревизій конца 40-хъ и 50-хъ годовъ. Впрочемъ нѣкоторый ростъ ихъ всетаки замѣчается,—въ 1880 г. было назначено къ каждому сенатору пять старшихъ и пять младшихъ чиновниковъ, причемъ вскорѣ были сдѣланы и еще небольшія добавленія, а въ 1882 г. канцелярія сенатора Манасеина состоитъ уже изъ девяти старшихъ и шести младшихъ чиновниковъ.

Указанныя канцеляріи комплектовались изъ различныхъ вѣдомствъ и учрежденій, но болѣе всего изъ канцеляріи Сената, поэтому, среди чиновниковъ ревизій мы очень часто встрѣчаемъ товарищей оберъ-прокурора, оберъ-секретарей и т. под. Это явленіе объясняется весьма просто,—во время слушанія и рѣшенія дѣлъ въ Сенатѣ, сенаторы имѣютъ полную возможность ознакомиться не только со служебными, но даже до нѣкоторой степени и съ личными качествами чиновъ канце-

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1865 г. № 3221.
[2]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1867 г. № 6221.

ляріи и оберъ-прокурорскаго надзора, вслѣдствіе чего, естественно, предпочитаютъ такихъ, хорошо извѣстныхъ лицъ—чиновникамъ постороннихъ вѣдомствъ, въ большинствѣ случаевъ имъ совершенно неизвѣстнымъ. Надо отдать справедливость ревизующимъ сенаторамъ, что почти всегда подборъ канцелярій производился ими весьма тщательно,—туда назначались, за рѣдкими исключеніями, дѣйствительно честные, образованные и дѣльные люди, которые были имъ въ высшей степени полезными сотрудниками. Конечно это объясняется не одной доброй волей сенаторовъ, а также и тѣмъ, что командировка на ревизію представлялась общественному сознанію чиновничьей среды весьма почетнымъ и привлекательнымъ назначеніемъ, вслѣдствіе чего было много желающихъ, изъ которыхъ и возможно было сдѣлать надлежащій выборъ.

Равнымъ образомъ нельзя не признать весьма удачнымъ и выборъ самихъ сенаторовъ, посылавшихся на ревизіи въ послѣднія сорокъ лѣтъ XIX вѣка. Это доказывается прежде всего представленными ими отчетами о ревизіи, почти всегда отличающимися богатствомъ и серьезностью матеріала и той широтой взгляда, которою обладаютъ только истинно государственные люди.

Матеріальныя условія командировки на ревизіи, т. е. прогоны, подъемныя и тому подобныя денежныя выдачи ревизующимъ сенаторамъ и ихъ канцеляріямъ подверглись весьма несущественнымъ измѣненіямъ, за исключеніемъ суточныхъ, которыя нѣсколько увеличились, но останавливаться на этихъ измѣненіяхъ не представляетъ рѣшительно никакого интереса,—такъ какъ сущность дѣла остается прежняя.—Лица, командированныя на ревизію, всегда обставлялись въ денежномъ отношеніи вполнѣ удовлетворительно.

Увеличеніе состава сенаторскихъ канцелярій находилось въ непосредственной зависимости отъ размѣра задачъ, которыя ставились сенаторамъ или иначе говоря—отъ усложненія ревизій. Предѣлъ силъ человѣческихъ не давалъ возможности ревизующему сенатору все видѣть и провѣрить лично, необходимо было распредѣлять работу, прибѣгать къ раздѣленію труда, что обыкновенно и дѣлалось въ самомъ началѣ ревизіи особыми предписаніями сенатора на имя старшихъ чиновниковъ. Чаще всего

работа распредѣлялась по учрежденіямъ; такъ, напримѣръ, одинъ старшій чиновникъ долженъ былъ ревизовать палату уголовнаго суда, другой гражданскую и такъ далѣе, но иногда руководствовались и территоріальнымъ принципомъ—поручалось ревизовать всѣ учрежденія, находящіяся въ опредѣленной мѣстности (напримѣръ, въ такомъ то уѣздѣ).

Съ точки зрѣнія продолжительности, сенаторскія ревизіи изучаемаго періода весьма мало отличаются отъ ревизій конца 40-хъ и 50-хъ годовъ XIX вѣка. Равнымъ образомъ вполнѣ напоминаютъ прежнія ревизіи и столкновенія сенаторовъ съ главнѣйшими должностными лицами мѣстнаго управленія; нравы и взгляды губернской администраціи въ этомъ отношеніи не измѣнились и ревизующимъ сенаторамъ очень часто приходилось не только встрѣчать противодѣйствіе при выполненіи возложенныхъ на нихъ задачъ, но и наталкиваться иногда на неуважительное и даже прямо таки дерзкое къ себѣ отношеніе. Для примѣра можно привести эпизодъ, разыгравшійся во время ревизіи сенаторомъ Капгеромъ Владимірской губерніи (1861 г.). Одинъ мировой посредникъ жаловался губернатору, что состоящій при ревизующемъ сенаторѣ чиновникъ Левшинъ держался въ отношеніи его, мирового посредника, очень не корректно и притомъ въ присутствіи крестьянъ, а своими вопросами возбуждалъ неудовольствіе противъ утвержденныхъ уже уставныхъ грамотъ. Получивъ эту жалобу, губернаторъ (свиты Его Величества генералъ-маіоръ Самсоновъ) сообщилъ копію съ нея ревизующему сенатору при бумагѣ, въ которой спрашивалъ „согласенъ ли образъ дѣйствій состоящаго при васъ чиновника Левшина съ полученною имъ отъ вашего превосходительства инструкціей". Отвѣтъ сенатора былъ категориченъ по существу, но вполнѣ корректенъ по формѣ. Онъ просилъ губернатора и впредь сообщать ему о чиновникахъ ревизіи все то, что губернаторъ найдетъ нужнымъ; что же касается „степени согласія дѣйствій состоящихъ при мнѣ чиновниковъ", писалъ сенаторъ Капгеръ, „съ данною имъ отъ меня инструкціей, то объ этомъ исключительно предоставлено судить ревизующему сенатору, а поэтому я встрѣчаю затрудненіе исполнить просьбу Вашу...". Раздраженный такимъ отвѣтомъ губернаторъ, желая повидимому насолить сенатору, сообщилъ цитированное письмо губернскому по крестьянскимъ дѣламъ

присутствію, которое, основываясь на первой его половинѣ, издало циркуляръ, поручавшій мировымъ посредникамъ, собственно говоря, наблюденіе за дѣйствіями чиновниковъ ревизіи. Понятно такой циркуляръ не могъ быть терпимъ и ревизующій сенаторъ немедленно же предписалъ губернатору его отмѣнить [1]). Но не смотря на препятствія, а иногда и прямое противодѣйствіе со стороны мѣстныхъ властей, ревизующіе сенаторы производили глубокія изслѣдованія мѣстной жизни, обнаруживали огромное количество безпорядковъ и злоупотребленій и проливали свѣтъ на такія обстоятельства и факты, которые безъ нихъ врядъ ли когда нибудь были бы выяснены. Вмѣсто смутныхъ слуховъ, робкихъ доносовъ и сомнительныхъ сплетенъ о дефектахъ мѣстнаго управленія, предъ глазами правительства открывалась въ отчетахъ ревизующихъ сенаторовъ яркая и богатая содержаніемъ картина провинціальной жизни, правда со всѣми печальными и темными ея сторонами, но въ этомъ виноваты были не сенаторы, а та дѣйствительность, которую они добросовѣстно и точно описывали.

Не имѣя возможности пересказать, хотя бы вкратцѣ, содержаніе всѣхъ сенаторскихъ отчетовъ, остановимся лишь на тѣхъ, которые представляются наиболѣе интересными. Если смотрѣть съ этой точки зрѣнія, то идя за хронологіей событій надо прежде всего указать на отчеты сенатора Капгера 1-го, ревизовавшаго въ 1861—1862 г.г. Калужскую и Владимірскую губерніи. Цѣлью этой ревизіи (посколько о ней можно судить на основаніи официальной переписки) было выясненіе того, насколько правильно и успѣшно примѣняется Положеніе о крестьянахъ 19 февраля 1861 года, поэтому и въ отчетѣ ревизующаго сенатора говорится, главнымъ образомъ, объ указанномъ предметѣ и при томъ съ такою полнотою, обстоятельностью и ясностью, которыя сдѣлали бы честь любому рапорту или донесенію. Отзывъ сенатора о ходѣ крестьянскаго дѣла Калужской губерніи, въ которую онъ пріѣхалъ съ предубѣжденіемъ противъ губернатора В. А. Арцимовича, самый лестный и хвалебный; дѣйствія губернатора и губернскаго присутствія вызвали полное его одобреніе. По картинному выраженію Капгера „губернаторъ и члены присутствія

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1861 г. № 5869, по ревизіи сенаторомъ Капгеромъ Владимірской губ.

отъ правительства отличались пламенной любовью къ (крестьянскому) дѣлу и прекраснымъ знаніемъ закона, вслѣдствіе чего ихъ мнѣніе обыкновенно имѣло перевѣсъ"... Столь же успѣшно дѣйствовали и мировые посредники, среди которыхъ плохіе являлись рѣдкимъ исключеніемъ.

Затѣмъ, останавливаясь на весьма интересовавшемъ тогда правительство вопросѣ о настроеніи крестьянскихъ массъ, сенаторъ находилъ „направленіе умовъ въ крестьянахъ Калужской губерніи въ самомъ удовлетворительномъ состояніи. Довѣріе народа къ мировымъ властямъ и мѣстной администраціи, за весьма рѣдкими исключеніями, упрочилось. Въ этомъ отношеніи калужская губернская администрація своимъ разумнымъ и вполнѣ справедливымъ образомъ дѣйствій въ теченіе одного года достигла громаднаго результата". Итакъ крестьянское дѣло шло въ Калужской губерніи съ несомнѣннымъ успѣхомъ, но другія стороны управленія, которымъ губернаторъ не могъ удѣлять столько личнаго труда и вниманія, были далеко не въ блестящемъ видѣ, хотя и здѣсь замѣтно сказывалось, что во главѣ губерніи стоитъ умный, знающій и добросовѣстный человѣкъ. Не ограничиваясь вопросами управленія, сенаторъ въ своемъ отчетѣ останавливается и на иныхъ сторонахъ мѣстной жизни. Такъ онъ отмѣчаетъ увеличеніе потребленія водки— за 1861 годъ ея выпито болѣе чѣмъ вдвое противъ предыдущаго года. По словамъ крестьянъ, это объясняется множествомъ свадебъ, послѣдовавшихъ за обнародованіемъ воли. Затѣмъ, говоря объ усиливающемся стремленіи народа къ грамотѣ, Капгеръ указываетъ на несоотвѣтствіе духовныхъ пастырей нравственнымъ его нуждамъ, многіе изъ нихъ своей дурной жизнью подаютъ плохой примѣръ окружающимъ, „есть даже основаніе предполагать, что нѣкоторые священники, пользуясь неграмотностью крестьянъ, превратно толковали имъ Положеніе 19 февраля и занимались составленіемъ неосновательныхъ прошеній". Заканчивая свое донесеніе на Высочайшее имя, сенаторъ Капгеръ просилъ наградить Арцимовича и его ближайшихъ сотрудниковъ „за вполнѣ полезную и ревностную дѣятельность по исполненію Положеній 19 февраля, соотвѣтственно волѣ и предначертаніямъ Государя", на что послѣдовала резолюція Императора Александра II: „согласенъ и министру внутреннихъ дѣлъ войти о томъ съ представленіемъ къ 30 августа".

Полную противоположность отчету сенатора Капгера о Калужской губерніи представляетъ его отчетъ о Владимірской губерніи. Тутъ онъ уже не хвалитъ, а рисуетъ положеніе дѣла мрачными красками, которыя, къ слову сказать, преобладаютъ въ огромномъ большинствѣ донесеній ревизующихъ сенаторовъ въ теченіе всего XIX вѣка. „Пристрастіе къ помѣщикамъ", пишетъ сенаторъ Капгеръ, „завлекло мѣстную администрацію при составленіи и утвержденіи уставныхъ грамотъ даже за предѣлы благоразумія.... начальникъ губерніи Самсоновъ болѣе другихъ увлекался пристрастіемъ къ дворянству .... для людей, пользующихся вѣсомъ во Владимірской губерніи, онъ дѣлалъ все желаемое ими"... Не лучше шли и другія дѣла въ губерніи,—повсюду замѣчалась медленность, небрежность и различные безпорядки по дѣлопроизводству, въ полномъ соотвѣтствіи съ которыми былъ и самый внѣшній видъ большинства присутственныхъ мѣстъ и прежде всего самого губернскаго правленія. „Помѣщеніе губернскаго правленія",—замѣчаетъ сенаторъ, „по внѣшности представляется совершенно не соотвѣтствующимъ той важности, которая приличествуетъ ему, какъ высшему въ губерніи учрежденію. Комната присутствія и канцеляріи не чисты: потолки и стѣны закопчены, двери и окна покрыты слоемъ грязи, даже ручки у входныхъ дверей обломаны и не починены, стулья и столы въ канцеляріи оборваны, печи и оконныя рамы до такой степени плохи и ветхи, что не только въ зимнее время чувствовалась въ комнатахъ стужа, но даже въ маѣ мѣсяцѣ, во время вѣтра, члены присутствія заставаемы были дрожащими отъ холода, а чиновники канцеляріи во время служебныхъ занятій вынуждены были надѣвать верхнее теплое платье" [1]).

Въ 1870—1871 г.г. была обревизована сенаторомъ Клушинымъ Пермская губернія. Представленный по окончаніи этой ревизіи отчетъ начинается описаніемъ общаго характера Пермской губерніи, ея населенія и производительныхъ силъ, затѣмъ идетъ блестяще написанный очеркъ дѣятельности присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ; дальнѣйшая же, главная, часть отчета дѣлится на четыре отдѣла: 1) административныя установленія, 2) судебныя учрежденія, 3) административно-хозяйственныя установленія и 4) ходъ крестьянскаго дѣла.

[1]) Дѣло по ревизіи Владимірской губерніи сенаторомъ Капгеромъ, связка 3.

Характеризуя дѣятельность пермскаго губернатора Струве, сенаторъ говоритъ: „увлекаясь своимъ личнымъ убѣжденіемъ, что управляемая имъ губернія представляетъ, будто бы, исключительно воспріимчивую почву для всякихъ попытокъ къ возбужденію внутреннихъ безпорядковъ, за отсутствіемъ въ ней органически созданныхъ охранительныхъ началъ, губернаторъ принялъ въ основу своего управленія особенную систему административной опеки, въ видахъ предупрежденія безпорядковъ, происходящихъ отъ ложныхъ толкованій законовъ и правительственныхъ распоряженій. Основная мысль вышеприведенной системы заключается въ томъ, что губернаторъ призналъ необходимымъ карать строгими мѣрами всѣхъ подозрѣваемыхъ въ подстрекательствѣ народа къ безпорядкамъ, не ограничиваясь при этомъ узкими, по его мнѣнію, рамками судебныхъ постановленій, но стараясь рѣшительными мѣрами искоренить зло въ самомъ источникѣ, лишая мѣстное населеніе самой силы возбужденія, пока масса не проникнется сознаніемъ своихъ законныхъ обязанностей. Мѣры, предпринятыя административною властью для приведенія въ исполненіе вышеприведенной системы, заключались въ слѣдующемъ: 1) каждый подозрѣваемый въ подстрекательствѣ народа къ безпорядкамъ или неповиновенію властямъ подвергался тюремному заключенію, а потомъ судебному преслѣдованію, при чемъ со стороны административной власти употреблялось вліяніе и всѣ средства направить исходъ судебнаго процесса къ осужденію обвиняемаго; 2) полиція имѣла постоянно настоянія надъ сельскими обществами о высылкѣ въ Сибирь, подъ видомъ порочныхъ людей, тѣхъ членовъ общества, которые, въ качествѣ повѣренныхъ отъ крестьянъ или въ качествѣ учетчиковъ должностныхъ лицъ, выходили съ своими требованіями изъ обычной сферы народной жизни. И наконецъ, 3) о тѣхъ подозрѣваемыхъ въ подстрекательствѣ крестьянъ къ безпорядкамъ, которые или были оправданы въ своихъ дѣйствіяхъ судомъ или не были признаны обществами за порочныхъ, губернаторъ входилъ съ представленіями къ высшему правительству о высылкѣ означенныхъ, будто бы вредныхъ, людей въ Сибирь или въ отдаленные уѣзды и губерніи административнымъ порядкомъ, не освобождая ихъ изъ мѣстъ заключенія“.

Чтобы дать полное понятіе объ указанной системѣ, достаточно привести хотя бы слѣдующій фактъ: крестьяне селенія Турьин-

скихъ рудниковъ не пожелали подвергнуть свои строенія обязательному страхованію отъ пожаровъ, потому что слово „страхованіе“ они неправильно объяснили себѣ „штрафованіемъ“ и полагали, что подобное наказаніе на нихъ взведено по оговору волостного старшины, противъ котораго они были возбуждены за неправильное расходованіе мірскихъ суммъ, какъ это было обнаружено учетомъ. За разъясненіемъ возникшаго недоразумѣнія они обратились къ мѣстному мировому посреднику Калашникову, который, ведя постоянно нетрезвую жизнь, не могъ имъ дать надлежащаго удовлетворенія. Тогда они обратились съ почтительнымъ прошеніемъ къ губернатору и этотъ поступокъ послужилъ поводомъ признать, что въ селеніи Турьинскихъ рудниковъ происходятъ бунты. По распоряженію губернатора, на мѣсто дѣйствія была послана, на всякій случай, военная команда и для усмиренія крестьянъ явились исправникъ, становой приставъ и мировой посредникъ. По окончаніи Божественной литургіи 29 октября 1867 г. крестьяне были собраны на сходъ, оцѣплены командой и отъ нихъ потребовали мірской приговоръ о томъ, что они признаютъ себя непокорными и раскаиваются въ своихъ заблужденіяхъ. Крестьяне, безъосновательно признанные зачинщиками, были подвергнуты жестокому тѣлесному наказанію, а составитель прошенія крестьянамъ, купеческій сынъ Шадринъ и учетчикъ волостного старшины крестьянинъ Попеляевъ были выдворены административнымъ порядкомъ изъ мѣста родины на постоянное жительство въ г. Оханскъ. Для Попеляева это удаленіе отозвалось совершеннымъ раззореніемъ семейства, оставшагося на родинѣ, а для Шадрина полнымъ разстройствомъ его комерческихъ дѣлъ.

Излагая результаты ревизіи губернскаго правленія, сенаторъ указываетъ на полное обезличеніе его губернаторомъ, что въ особенности замѣчалось по дѣламъ объ отвѣтственности должностныхъ лицъ. Въ такихъ случаяхъ, пишетъ сенаторъ Клушинъ, „вмѣшательство губернатора принимало форму не только настоянія, но даже насилія“. Но губернаторъ не останавливался на этомъ пути. Онъ своею единоличною властью разрѣшалъ то, что по закону (716 ст. 7 п. т. II) предоставлено губернскому правленію, какъ, напримѣръ, было лично имъ оставлено безъ всякихъ послѣдствій дѣло крестьянъ Ваганова и Александровыхъ, хотя изъ обстоятельствъ его было очевидно преступленіе

должности. Такая система дѣйствій губернатора, заключаетъ сенаторъ Клушинъ, „явно покровительственная для должностныхъ лицъ, и преимущественно для чиновъ полиціи, совершенно уничтожала законность дѣйствій губернскаго правленія, и, наконецъ, привела къ тому, что по отношенію къ подвѣдомственнымъ учрежденіямъ и лицамъ правленіе потеряло характеръ того серьезнаго значенія, которое дано ему закономъ. Должностныя лица видимо избѣгали всякихъ сношеній съ губернскимъ правленіемъ и не только позволяли себѣ ослушаніе указамъ его, но есть примѣры какого то презрѣнія къ нимъ. Чиновники особыхъ порученій губернатора считали какъ будто своимъ особымъ правомъ оставлять безъ всякаго вниманія указы губернскаго правленія и выполняли ихъ, руководствуясь своимъ собственнымъ произволомъ. Подрывъ и обезсиленіе власти губернскаго правленія имѣли своимъ послѣдствіемъ нарушеніе дисциплины, установленной закономъ, въ порядкѣ постепенности инстанцій, и дали возможность самоуправству должностныхъ лицъ проявляться въ дикихъ и необузданныхъ поступкахъ, причемъ характеръ своеволія отразился не только въ дѣйствіяхъ исправниковъ и становыхъ приставовъ, но спускался ниже.

При той зависимости, въ которой находятся члены губернскаго правленія отъ губернатора, невозможно строго требовать, чтобы во всѣхъ безъ исключенія случаяхъ гражданское мужество—отстаивать справедливость и законъ—одерживало верхъ надъ указаніями житейскаго опыта и чувства самосохраненія. Вотъ почему въ дѣлахъ подобнаго рода губернское правленіе поставлено въ необходимость трудиться постоянно надъ возможно удачнымъ разрѣшеніемъ той задачи, чтобы съ помощью полумѣръ, согласить законъ съ произволомъ, и, угождая правдѣ, удовлетворить личнымъ требованіямъ губернатора".

„Характеристическія черты дѣятельности полиціи заключаются: 1) въ самоуправствѣ; 2) въ преслѣдованіи личныхъ корыстныхъ цѣлей и 3) въ отсутствіи знанія дѣла". Самоуправство полиціи, главнымъ образомъ, выражается въ произвольныхъ дѣйствіяхъ при принятіи мѣръ противъ разныхъ, будто бы вредныхъ общественному порядку личностей, постояннымъ вмѣшательствомъ полиціи въ дѣла, подлежащія вѣдѣнію крестьянскихъ мірскихъ судовъ, преимущественно по вопросамъ объ удаленіи порочныхъ членовъ обществъ въ Сибирь и, наконецъ, въ непремѣнномъ

употребленіи тѣлеснаго наказанія противъ мѣстныхъ обывателей, за маловажные съ ихъ стороны поступки и даже иногда безъ всякаго фактическаго повода, по одному лишь капризу чиновника. Примѣромъ самоуправства полиціи можетъ служить рядъ незаконныхъ дѣйствій исправниковъ: Митяшева, Герасимова и Петрова, обнаруженныхъ ревизіоннымъ порядкомъ. „Употребленіе же тѣлеснаго наказанія доходитъ въ губерніи до циническаго безобразія и право на принятіе этой мѣры наказанія присвоили себѣ не только мировые посредники и волостные судьи, но даже сельскіе старосты, волостные старшины и всѣ полицейскіе чиновники".

Неумѣстныя со стороны полиціи вмѣшательства въ дѣла, подлежащія разбирательству другихъ мѣстъ и лицъ, во многихъ случаяхъ нарушаютъ права привлеченныхъ къ дѣлу лицъ и носятъ на себѣ характеръ вредной полицейской придирчивости.

Изложивъ подробно свои замѣчанія о дѣятельности присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, сенаторъ Клушинъ приходитъ къ слѣдующимъ выводамъ: „1) Характеръ управленія Пермскою губерніею, отличающійся крайнимъ развитіемъ произвола, самоуправства и равнодушія къ нуждамъ и правамъ населенія, былъ вызванъ и поддерживается въ продолженіе послѣднихъ пяти лѣтъ личною дѣятельностью бывшаго губернатора. Ставя свои воззрѣнія выше закона, увлекаясь побужденіями, вытекающими изъ предвзятыхъ цѣлей, не вникая и не анализируя дѣйствительныя явленія жизни, губернаторъ смотрѣлъ на исполненіе своихъ обязанностей сквозь узкія рамки канцелярскаго формализма. Обладая отъ природы характеромъ упрямымъ, онъ не имѣлъ достаточно силы воли, чтобы сдержать своихъ подчиненныхъ въ предѣлахъ власти, предоставленной ему закономъ, и въ то же время тяготѣлъ своею властью на губернскія учрежденія, противодѣйствуя правильному направленію тѣхъ дѣлъ, гдѣ нарушена была справедливость; ограничивая свою дѣятельность кабинетными занятіями и обычными докладами, онъ былъ далекъ отъ живого дѣла, глухъ къ жалобамъ обиженныхъ и слѣпъ къ той вопіющей неправдѣ, которая укоренилась въ образѣ дѣйствія полицейскихъ и мировыхъ учрежденій. 2) Полиція, опираясь на поддержку губернскаго начальства, пріобрѣла преобладающее значеніе надъ всѣми органами правительственныхъ учрежденій и, полагаясь на безотвѣтность своихъ произвольныхъ

поступковъ, она сдавливала развитіе гражданской жизни страхомъ и нерѣдко насиліемъ. Обыкновенными орудіями самоуправства полиціи служили розги и тюрьма. Прикрывая свою дѣятельность необходимостью водворять порядокъ и заботливостью о казенныхъ интересахъ, она систематически преслѣдовала корыстныя цѣли. Полиція, какъ паутина, охватила практическую жизнь населенія, препятствуя правильному развитію гражданскихъ отношеній, торговлѣ, финансовымъ предпріятіямъ правительства, и въ то же время, вслѣдствіе своей бездѣятельности и недостатка въ служебныхъ способностяхъ, она давала возможность порочнымъ и вреднымъ людямъ уклоняться отъ отвѣтственности за свои преступныя дѣйствія предъ правосудіемъ, и 3) все текущее производство представляется хаосомъ бумагъ, въ которыхъ трудно встрѣтить здравую мысль или руководящее направленіе и которыя только запутываютъ простыя и несложныя отношенія правительства къ народу, долженствующія быть основанными на разумѣ закона".

Но наиболѣе богатыми по содержанію должны быть признаны отчеты сенаторовъ Половцова, Мордвинова, Шамшина и Ковалевскаго, ревизовавшихъ въ 1880 году девять губерній. Да это и понятно, такъ какъ ревизіи ихъ принадлежатъ къ самымъ выдающимся и по широтѣ данной имъ программы, и по личнымъ свойствамъ избранныхъ сенаторовъ. Къ этому надо прибавить и весьма благопріятную обстановку, при которой онѣ происходили, — иниціаторомъ ихъ былъ очень вліятельный въ то время графъ Лорисъ-Меликовъ, который продолжалъ относиться къ ревизіямъ вполнѣ благожелательно и во время ихъ хода. Сенаторы не встрѣчали серьезныхъ препятствій при исполненіи возложенной на нихъ задачи и поэтому имѣли полную возможность произвести ревизіи съ надлежащей полнотою и глубиною.

Представленные ими отчеты и записки о различныхъ сторонахъ мѣстной жизни были отпечатаны для „особой комиссіи" по составленію проектовъ мѣстнаго управленія [1]) и хотя не предназначались для публики, но сдѣлались до нѣкоторой степени ея достояніемъ, благодаря нѣсколькимъ статьямъ и монографіямъ, авторы которыхъ имѣли возможность съ ними ознакомиться [2]).

[1]) Въ просторѣчіи эта комиссія, по имени ея предсѣдателя, называется Каханевской.

[2]) В. М. Гессенъ. — Вопросы мѣстнаго управленія; Ив. Блиновъ — Губернаторы и др.

Грустныя картины развертываютъ всѣ четыре сенатора. Почти всюду, кромѣ судебныхъ и отчасти земскихъ учрежденій, они обнаружили крайнюю медленность, многочисленные безпорядки и разнообразныя злоупотребленія. Несмотря на то, что для ревизіи были избраны губерніи, во многихъ отношеніяхъ непохожія одна на другую, сдѣланныя сенаторами наблюденія и выводы во многомъ оказываются весьма сходственными. Особеннымъ единодушіемъ отличаются ихъ отрицательные отзывы о губернскихъ правленіяхъ и о полиціи.

„Тамбовское губернское правленіе", пишетъ сенаторъ Мордвиновъ, „дѣйствуетъ вообще небрежно и неосмысленно, чиновники совершенно безцѣльно обременены огромнымъ количествомъ переписки, а дѣла, вслѣдствіе отсутствія со стороны вице-губернатора и совѣтниковъ разумнаго ихъ направленія, рѣшаются медленно и не всегда правильно" [1]).

По словамъ сенатора Шамшина, „какъ въ Саратовской, такъ и въ Самарской губерніи, губернское правленіе обременено дѣлами, но большая часть этихъ дѣлъ состоитъ изъ маловажной и, можно сказать, безполезной переписки. Эта переписка ведется съ замѣчательною медленностью, но особенною медленностью отличаются немногія изъ болѣе важныхъ дѣлъ, подлежащихъ производству въ губернскихъ правленіяхъ, именно дѣла о преступленіяхъ и проступкахъ по должности" [2]).

„Ревизія дѣлъ Кіевскаго губернскаго правленія", пишетъ сенаторъ Половцовъ, „явила положительныя доказательства общесознанному факту, что это присутственное мѣсто не отвѣчаетъ нынѣ двоякой цѣли своего учрежденія: съ одной стороны—служить совѣщательнымъ органомъ для высшей мѣстной административной власти, съ другой стороны—быть коллегіальною судебно-административною инстанціею. Чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно того факта, что коллегіальнаго обсужденія дѣлъ въ дѣйствительности никогда не происходитъ; журналы составляются дѣлопроизводителями, подписываются тѣмъ или другимъ совѣтникомъ и разсылаются къ подписи вице-губернатора и губернатора. Въ дѣйствительности губернское правленіе лишь исполняетъ приказанія губернатора, но такъ какъ для

[1]) Извлеченіе изъ всеподданнѣйшаго рапорта сенатора Мордвинова.
[2]) Всеподданнѣйшій рапортъ сенатора Шамшина.

внѣшняго соблюденія закона необходимы довольно многочисленныя формальности, то безсодержательное исполненіе этихъ формальностей и составляетъ отличительную черту производства дѣлъ. Почти во всѣхъ дѣлахъ своихъ губернское правленіе допускаетъ медленность, нерѣдко лишающую всякаго значенія производство самаго дѣла; въ этомъ отношеніи ни сенатскіе указы [1]), ни требованія генералъ-губернатора [2]) не составляютъ исключенія; обычай канцелярской отписки вкоренился до того, что расположенные въ одномъ помѣщеніи столы по мѣсяцамъ переписываются о собраніи какой нибудь справки; къ исполненію подчиненными мѣстами своихъ предписаній губернское правленіе вполнѣ равнодушно; чрезъ многіе годы посылается подтвержденіе, не обращающее на себя ничьего вниманія [3]), исполненіе судебныхъ приговоровъ оканчивалось весьма часто безнаказанностью для обвиненнаго. Невниманіе губернскаго правленія къ такого рода дѣламъ достигало до того, что бывали случаи, когда во время розыска лица, присужденнаго къ тюремному заключенію, это же самое лицо опредѣлялось на службу разыскивавшимъ его губернскимъ правленіемъ [4]).

Важнѣйшая изъ лежащихъ нынѣ на губернскомъ правленіи обязанностей составляетъ наложеніе взысканій и преданіе суду чиновниковъ за неправильныя ихъ дѣйствія. Существующій по сему предмету въ Кіевскомъ губернскомъ правленіи порядокъ таковъ, что обезпечиваетъ безнаказанность всякимъ служебнымъ нарушеніямъ, вселяя въ служащихъ убѣжденіе, что только случайность, а никакъ не правильная оцѣнка отступленія ими отъ служебнаго долга можетъ имѣть для нихъ серьезныя послѣдствія“ [5]).

Не лучшіе отзывы даетъ тотъ же сенаторъ о Черниговскомъ губернскомъ правленіи. „Характеристическіе примѣры канцелярскихъ недостатковъ обнаружены въ особенности“, пишетъ се-

[1]) Напр., указъ I-го департамента Правительствующаго Сената 1876 г. относительно безпорядковъ въ губернскихъ правленіяхъ.

[2]) Напр., требованіе генералъ-губернатора 27 марта 1879 г., о собираніи свѣдѣній для преобразованія городскихъ управленій пролежало годъ послѣ того, какъ свѣдѣнія эти были получены губернскимъ правленіемъ.

[3]) Напр., о назначеніи слѣдствія о личности нѣкоего Зубова первое подтвержденіе послано черезъ 12 лѣтъ.

[4]) Девидовскій, Шкурихинъ (послѣднія 4 примѣчанія—сенатора Половцова).

[5]) Извлеченіе изъ всеподданнѣйшаго отчета сенатора Половцова по ревизіи Кіевской губерніи.

наторъ Половцовъ, „при обозрѣніи дѣлопроизводства перваго отдѣленія Черниговскаго губернскаго правленія. Однимъ же изъ такихъ примѣровъ можетъ служить слѣдующее дѣло: 5 октября 1878 г. Кіевская контора государственнаго банка просила Черниговское губернское правленіе о розыскѣ новозыбковскаго 3-й гильдіи купца Р. и его имущества, такъ какъ Р., во время производства взысканія съ него банковаго долга, скрылся, и по разслѣдованію Новозыбковскаго полицейскаго управленія имущества у него не оказалось. 10 ноября 1878 г. губернское правленіе опредѣлило о содержаніи этого отношенія сообщить во всѣ губернскія, областныя и войсковыя правленія и дать знать всѣмъ городскимъ и уѣзднымъ полицейскимъ управленіямъ. Большинство губернскихъ и областныхъ правленій (въ томъ числѣ Енисейское) отвѣтили, что безъ присылки сыскныхъ статей отношеніе Черниговскаго губернскаго правленія исполнено быть не можетъ. Тогда Черниговское губернское правленіе отнеслось въ контору банка о напечатаніи на ея счетъ объявленій о розыскѣ, на что контора 5 января 1879 г. отозвалась, что она признаетъ излишнимъ искать Р. по всей Россіи, ибо онъ, Р., какъ извѣстно, проживаетъ въ Новозыбковѣ. 19 января 1879 г. состоялась въ губернскомъ правленіи резолюція: сообщить объ этомъ Новозыбковскому уѣздному полицейскому управленію, 19 февраля 1879 г. Новозыбковское уѣздное полицейское управленіе донесло, что Р. постоянно живетъ въ Новозыбковѣ, что онъ, Р., на требованіе уплатить долгъ банку отозвался несостоятельностью, и что несостоятельность его подтверждается присяжнымъ разслѣдованіемъ. Разслѣдованіе это по резолюціи совѣтника 24 февраля препровождено въ контору банка. Между тѣмъ изъ всѣхъ губернскихъ областныхъ и полицейскихъ управленій препровождались одно за другимъ въ Черниговское губернское правленіе увѣдомленія, что Р. по тщательнымъ розыскамъ не оказалось“ [1]).

„По дѣлу Черниговскаго губернскаго правленія, 2 стола № 73, 1878 г., состоящему изъ 17 листовъ, 12 заключаютъ въ себѣ переписку губернскаго правленія съ его архиваріусомъ. 12 октября

[1]) При этомъ нельзя не обратить вниманія на сравнительную быстроту увѣдомленій: Якутское правленіе прислало отвѣтъ 23 марта 1879 г., а Кіевское—31 октября (примѣч. сенатора Половцова). Ревизія сенатора А. Половцова: Обозрѣніе дѣлопроизводства Черниговскаго губернскаго правленія.

1878 г. за № 3512 исправлявшій должность черниговскаго губернатора, вице-губернаторъ, предложилъ губернскому правленію сообщить въ канцелярію губернатора формулярный списокъ служившаго въ той канцеляріи коллежскаго секретаря С. 16 октября состоялась подписанная совѣтникомъ резолюція о томъ, чтобы предписать архиваріусу доставить въ 1-й столъ дѣло, № 594, 1871 г., о службѣ С. Бумага о семъ отослана архиваріусу 20 октября за № 6521, подписанная совѣтникомъ и дѣлопроизводителемъ; 21 октября за № 325 архиваріусъ представилъ дѣло № 594; 26 октября состоялась подписанная совѣтникомъ резолюція о томъ, чтобы формулярный списокъ о службѣ С. препроводить въ канцелярію губернатора, а дѣло № 594 возвратить архиваріусу. Исполнительныя бумаги посланы 30 октября въ канцелярію губернатора, за № 6804, и архиваріусу, за № 6803" [1]).

„На изготовленіе ненужныхъ въ сущности бумагъ иногда употребляется не мало труда, что видно, напримѣръ, изъ слѣдующаго дѣла: Московское дворянское депутатское собраніе 25 августа 1879 г. спрашивало Черниговское губернское правленіе, какъ обозначено въ XIV графѣ формуляра отставного коллежскаго регистратора А.: холостъ онъ или женатъ. 18 сентября состоялась резолюція: предписать архиваріусу доставить въ I-й столъ дѣло, за № 581, 1862 г.; 19 сентября, за № 6279, послано архиваріусу о семъ предписаніе; 21 сентября, за № 290, архиваріусъ представилъ при отношеніи дѣло въ I-й столъ, 4 октября послѣдовала резолюція на трехъ страницахъ о томъ, что А. въ формулярѣ показанъ холостымъ, о чемъ сообщено въ дворянское депутатское собраніе, за № 6868, и дѣло возвращено архиваріусу, за № 6869" [2]).

„Бывшая Черниговская палата уголовнаго и гражданскаго суда, отношеніемъ отъ 8 марта 1868 г., сообщила губернскому правленію объ учиненномъ въ 1864 г. въ Нѣжинскомъ городскомъ полицейскомъ управленіи подмѣнѣ векселя. Губернское правленіе указомъ 12 іюня 1868 г. поручило произвести о семъ разслѣдованіе нѣжинскому исправнику. 5 марта 1875 г. (чрезъ семь лѣтъ) исправникъ донесъ губернскому правленію, что по этому дѣлу заявлено требованіе о вознагражденіи за убытки, а

[1]) Ревизія сенатора А. Половцова: Обозрѣніе дѣлопроизводства Черниговскаго губернскаго правленія.

[2]) Тамъ же.

потому къ оному долженъ быть примѣненъ 2 п. 1089 ст. Уст. угол. суд., т. е. должно быть произведено предварительное слѣдствіе судебнымъ слѣдователемъ. По журналу 20 октября 1875 г. (черезъ 7½ мѣсяцевъ по полученіи рапорта исправника), губернское правленіе опредѣлило: возвратить дѣло для дополненія исправнику, такъ какъ у обвиняемыхъ должностныхъ лицъ не потребовано имъ объясненій. Дѣло было затѣмъ представлено 22 августа 1880 г., и губернское правленіе по журналу 29 сентября того же года опредѣлило: передать его судебному слѣдователю для производства слѣдствія. Очевидно, что, начавшись чрезъ 16 лѣтъ послѣ совершенія преступленія, слѣдствіе это будетъ не чѣмъ инымъ, какъ безполезною тратою времени и труда судебнаго слѣдователя" [1]).

Необычайно снисходительное отношеніе Черниговскаго губернскаго правленія къ проступкамъ чиновъ полиціи доходило до явнаго попустительства. Сенаторъ Половцовъ приводитъ цѣлый рядъ случаевъ, когда полицейскіе чины жестоко били разныхъ лицъ, но за это не подвергались никакому взысканію, такъ какъ губернское правленіе находило подобные проступки лишь „неприличными дѣйствіями" и ограничивалось внушеніемъ провинившимся чиновникамъ „впредь воздерживаться отъ такихъ дѣйствій".

Въ полномъ соотвѣтствіи съ дѣятельностью губернскихъ правленій находилась въ большинствѣ случаевъ и личная дѣятельность губернаторовъ, отличавшаяся весьма значительными недостатками въ виду отсутствія надлежащаго за нею надзора. По словамъ сенатора Ковалевскаго, недостаточность надзора за губернаторскимъ управленіемъ обусловливала возможность для казанскаго губернатора Скарятина дѣйствовать совершенно произвольно, распоряжаясь даже по суднымъ дѣламъ единолично болѣе десяти лѣтъ, причемъ онъ считалъ себѣ подвѣдомственными дѣла всѣхъ административныхъ учрежденій губерніи, а нерѣдко входилъ въ разсмотрѣніе и судебныхъ дѣлъ, какъ, напримѣръ, о выдвореніи жильцовъ изъ квартиръ, о понужденіи заключившаго обязательство къ его исполненію и т. п. и дѣлалъ по нимъ свои распоряженія чрезъ полицію [2]). Хотя начальники другихъ губерній и не обнаруживали

[1]) Ревизія сенатора А. Половцова: Обозрѣніе дѣлопроизводства Черниговскаго губернскаго правленія.

[2]) Записка члена Государственнаго Совѣта и сенатора Ковалевскаго, стр. 38 (матер. „Особой комиссіи" подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова)

столь широкаго пониманія предѣловъ предоставленной имъ власти, но зато дѣятельность ихъ страдала по большей части другими существенными недостатками,—слабостью управленія, равнодушіемъ къ народнымъ нуждамъ и недостаточнымъ надзоромъ за подчиненными. Такіе дефекты въ дѣятельности губернаторовъ были одной изъ причинъ полной неудовлетворительности подвѣдомственной имъ полиціи [1]).

Всѣ четыре сенатора приводятъ множество фактовъ, свидѣтельствующихъ о крайнемъ произволѣ полиціи, о ея неспособности и безтактности, о необычайномъ развитіи въ полицейскихъ учрежденіяхъ формализма и канцелярской отписки [2]) въ ущербъ живому дѣлу охраненія порядка и общественной безопасности и о другихъ ея недостаткахъ, вслѣдствіе чего полиція не пользуется ни сочувствіемъ, ни довѣріемъ населенія, которыя безусловно необходимы для успѣшности ея дѣйствій.

Останавливаясь на этомъ вопросѣ, сенаторъ Половцовъ отмѣчаетъ, между прочимъ, слѣдующія причины такого порядка

---

[1]) Характеризуя отношенія губернатора къ полиціи, сенаторъ Шамшинъ говоритъ, что на подчиненную имъ полицію губернаторы имѣютъ странный и во всякомъ случаѣ неосновательный на законѣ взглядъ—они считаютъ ее чѣмъ то въ родѣ частной своей собственности,—отсюда излишняя защита ее и иногда крайне снисходительное къ ней отношеніе, отсюда же нерѣдкое возложеніе на нее обязанностей, совершенно не соотвѣтствующихъ ея назначенію, такъ, напр., одинъ губернаторъ поручилъ лучшему приставу губернскаго города охрану поведенія одной интересовавшей его, губернатора, дѣвушки, не состоявшей подъ надзоромъ полиціи, и когда охрана оказалась не вполнѣ дѣйствительной, сначала перевелъ пристава въ уѣздную полицію, а потомъ и совсѣмъ уволилъ отъ должности (Записка сенатора Шамшина—по вопросу особаго наставленія ревизующимъ сенаторамъ, стр. 22—23). Тамъ же: „на чиновниковъ полиціи вообще и на начальниковъ ея въ особенности нерѣдко возлагаются обязанности, унижающія ихъ въ ихъ собственныхъ глазахъ и въ глазахъ мѣстнаго населенія".

[2]) Для примѣра канцелярскихъ порядковъ можно привести слѣдующую выдержку изъ отчета сенатора Половцова: По дѣлу о взысканіи съ мѣщанки Х. 10 руб. акцизнаго штрафа переписка продолжалась 8 лѣтъ, съ 1872 г. по 1880 г., двадцать разъ была пересылаема изъ одного полицейскаго управленія въ другое, по большей части изъ Черниговскаго городского въ Нѣжинское, такъ что по резолюціи, состоявшейся 24 ноября 1880 г., губернское правленіе опредѣлило, между прочимъ, разсмотрѣть дѣйствія сихъ полицейскихъ управленій, которыя, передавая переписку изъ одного въ другое, допустили по дѣлу столь значительную медленность. Точно также въ журналѣ губернскаго правленія 31 октября 1878 г. по дѣлу о медленности, допущенной Новозыбковскимъ полицейскимъ управленіемъ въ дѣлѣ объ ограбленіи К., между прочимъ, сказано: „изъ дѣла видно, что медленность по производству дознанія объ ограбленіи К. произошла вслѣдствіе передачи того дознанія полицейскими надзирателями изъ участка въ участокъ, причемъ полицейское управленіе, въ которое возвращалось дознаніе, не только не давало должнаго направленія дѣлу, но и само передало дознаніе въ Гомельское полицейское управленіе безъ всякой надобности (Ревизія сенатора А. Половцова: Обозрѣніе дѣлопроизводства Черниговскаго губернскаго правленія).

вещей: 1) „неопредѣленность правъ и обязанностей высшихъ и низшихъ чиновъ, обыкновенно озабоченныхъ мыслью избѣгнуть отвѣтственности, сложивъ ее на кого нибудь другого; низшіе при всякомъ случаѣ испрашиваютъ разрѣшеній, а высшіе стараются давать эти разрѣшенія въ уклончивой формѣ, причемъ, въ большей части, разрѣшенія эти являются послѣсловіями къ свершившимся фактамъ; 2) недостаточность надзора, сосредоточивающагося нынѣ въ рукахъ той самой губернской власти, которая ихъ избираетъ и повышаетъ, а слѣдовательно враждебно расположена ко всякой огласкѣ неправильности ихъ дѣйствій, не исключая огласки судебной; 3) безотвѣтственность какъ высшихъ, такъ и низшихъ чиновъ, озабоченныхъ исключительно мыслью угодить начальству, отъ котораго зависитъ ихъ благоденствіе, безъ опасенія отвѣчать предъ закономъ за его нарушеніе". Затѣмъ, переходя отъ общихъ соображеній къ оцѣнкѣ дѣятельности кіевской городской полиціи, тотъ же сенаторъ продолжаетъ: „Предметъ заботливости полиціймейстера и, по его примѣру, подчиненныхъ ему лицъ суть внѣшняя чистота главныхъ частей города, отписка бумагъ по настольнымъ реестрамъ, а затѣмъ поимка какого-нибудь политическаго преступника. При такомъ порядкѣ въ Кіевѣ не существуетъ въ дѣйствительности никакого полицейскаго надзора надъ населеніемъ, никакого наблюденія за ходомъ его движенія и жизни, никакихъ вѣрныхъ и своевременно собранныхъ свѣдѣній, долженствующихъ служить основаніемъ какого бы то ни было полицейскаго распоряженія" [1]).

Указывая въ своихъ отчетахъ на множество фактовъ, свидѣтельствующихъ о совершенно неудовлетворительной дѣятельности губернаторовъ, губернскихъ правленій, полиціи и другихъ административныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ, всѣ четыре сенатора (Ковалевскій, Мордвиновъ, Шамшинъ и Половцовъ) стремятся въ то же время уловить причины этого явленія. Конечно, мнѣнія ихъ не вполнѣ совпадаютъ, но повидимому всѣ они въ одинаковой мѣрѣ придаютъ особенное значеніе одной причинѣ—неудовлетворительности существующаго порядка возбужденія уголовнаго преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ.

[1]) Извлеченіе изъ всеподданнѣйшаго отчета сенатора Половцова по ревизіи Кіевской губерніи.

Эта мысль особенно кратко и въ то же время совершенно ясно выражена въ слѣдующихъ строкахъ отчета сенатора Половцова. „Неудовлетворительность администраціи составляетъ послѣдствіе ея безотвѣтственности и безнаказанности. Судебные уставы (Императора Александра II) принесли въ этомъ отношеніи нѣкоторое, весьма незначительное улучшеніе, но только измѣненія въ порядкѣ возбужденія служебной отвѣтственности и прочное устройство высшаго административнаго судилища, въ лицѣ I-го департамента Правительствующаго Сената, принесутъ въ этомъ отношеніи дѣйствительную пользу. Одно неуклонное, чуждое колебаній и противорѣчій, охраненіе законности и порядка какъ высшими, такъ и низшими органами правительства возстановитъ въ населеніи обревизованной губерніи нынѣ поколебленную вѣру въ возможность найти безпристрастную защиту отъ произвола и насилія у тѣхъ, кои въ глазахъ народа правятъ во Имя Царя, не имѣя и тѣни доблести, дарованной Ему Провидѣніемъ“ [1]).

Полную противоположность отзывамъ сенаторовъ объ администраціи представляютъ изъ себя ихъ отзывы о судебныхъ установленіяхъ. По словамъ сенатора Шамшина, лучшими учрежденіями въ обревизованныхъ имъ губерніяхъ оказались судебныя. „Ихъ дѣятельность пользуется уваженіемъ, и вполнѣ оправдываются положенныя въ основу ея начала невмѣшательства администраціи въ судебное разсмотрѣніе дѣлъ, гласности и устности дѣлопроизводства“. „Гласное обсужденіе дѣлъ въ новыхъ судебныхъ установленіяхъ“, продолжаетъ тотъ же сенаторъ, „благотворно вліяетъ на развитіе чувства законности и сознанія служебнаго долга въ чиновничьей средѣ“. Въ томъ же духѣ высказываются по этому предмету и прочіе сенаторы.

По успѣшности дѣятельности ревизующіе сенаторы ставятъ послѣ судебныхъ установленій—земскія учрежденія, къ которымъ они вообще относятся съ полнымъ довѣріемъ и сочувствіемъ, что, конечно, не препятствуетъ имъ указывать на нѣкоторые недостатки земской дѣятельности. По мнѣнію сенатора Шамшина, дѣятельность земскихъ управъ въ значительной степени затрудняется коллегіальностью, положенною въ основаніе

[1]) Извлеченіе изъ всеподданнѣйшаго отчета сенатора Половцова по ревизіи Кіевской губерніи.

ихъ устройства, которая безусловно необходима лишь для нѣкоторыхъ, болѣе сложныхъ дѣлъ, „но въ большинствѣ случаевъ ничто не мѣшало бы предоставить каждому члену управы полную самостоятельность въ опредѣленномъ заранѣе кругѣ дѣйствій. Если бы одинъ изъ членовъ управы принялъ на себя, напримѣръ, распоряженіе дорогами, другой—наблюденіе за отправленіемъ подводной повинности, третій—завѣдываніе хозяйственною частью больницъ и пріемныхъ покоевъ, то дѣятельность управы неминуемо получила бы болѣе практическій, менѣе формальный характеръ, и вмѣстѣ съ тѣмъ члены управы могли бы проводить гораздо больше времени въ уѣздѣ, лично и непосредственно занимаясь тою или другою отраслью земскаго хозяйства". Любопытно замѣтить, что такимъ именно образомъ (по отраслямъ управленія) распредѣляются давно уже занятія между членами губернскихъ управъ, а въ послѣднее время этотъ пріемъ начинаетъ практиковаться все чаще и чаще и уѣздными земскими управами.

Твердо вѣруя въ жизнеспособность земскаго самоуправленія, сенаторы высказываются за расширеніе круга его вѣдомства, при условіи созданія дѣйствительной отвѣтственности земскихъ должностныхъ лицъ.

Сенаторъ Шамшинъ, особенно подчеркивающій въ своемъ отчетѣ разрозненность земства и администраціи, находилъ наиболѣе удобной формой для солидарной ихъ дѣятельности—особую уѣздную коллегію, „состоящую изъ должностныхъ лицъ, избираемыхъ земствомъ для завѣдыванія земскими дѣлами въ уѣздѣ, если подлежащее разрѣшенію дѣло имѣетъ исключительно земскій характеръ, а во всѣхъ прочихъ случаяхъ изъ упомянутыхъ лицъ (т. е. представителей земства) съ присоединеніемъ къ нимъ должностныхъ лицъ тѣхъ вѣдомствъ, которыхъ касается дѣло". Тотъ же сенаторъ высказывался за установленіе съѣздовъ представителей земствъ, у которыхъ имѣются общіе интересы [1]).

---

[1]) Заканчивая записку о состояніи земскихъ учрежденій Саратовской и Самарской губерній, сенаторъ Шамшинъ говоритъ: „На основаніи всѣхъ вышеизложенныхъ данныхъ и соображеній представлялось бы полезнымъ принять слѣдующія мѣры:

I. Пересмотрѣть постановленія положенія о земскихъ учрежденіяхъ, относящіяся къ избранію гласныхъ, въ видахъ предоставленія въ земскихъ собраніяхъ надлежащаго представительства каждой изъ основныхъ частей земства.

Совершенно иного характера отзывы даютъ ревизующіе сенаторы о городскомъ самоуправленіи,—тутъ они нашли множество безпорядковъ и злоупотребленій (даже корыстнаго свойства), проистекающихъ отъ крайне небрежнаго отношенія органовъ городского самоуправленія „къ пользамъ городовъ и нуждамъ недостаточныхъ жителей, которые составляютъ однако большинство ихъ населенія“ [1]). Столь же отрицательная оцѣнка дается сенаторами дѣятельности органовъ сельскаго волостного самоуправленія, на которые во время ревизіи поступило огромное количество жалобъ, оказавшихся по большей части вполнѣ основательными. По словамъ сенатора Шамшина „растраты обще-

---

II. Пересмотрѣть дѣйствія постановленія: а) объ обязательныхъ земскихъ расходахъ, съ отнесеніемъ тѣхъ изъ нихъ, которые не имѣютъ земскаго значенія, на счетъ расходовъ государственныхъ, и б) объ основаніяхъ земскаго обложенія; причемъ обсудить вопросъ, не слѣдовало ли бы привести земскіе сборы въ соотношеніе съ государственными, предоставивъ земству обращать земскій сборъ на всѣ мѣстные источники государственныхъ доходовъ, съ назначеніемъ высшей мѣры дополнительнаго земскаго обложенія.

III. Для завѣдыванія управленіемъ и исполненія порученій на мѣстахъ образовать всесословныя управленія въ мелкихъ уѣздныхъ участкахъ.

IV. Въ основаніе устройства означенныхъ управленій и всего уѣзднаго и губернскаго управленія положить начала совокупной дѣятельности земскихъ и правительственныхъ учрежденій, съ оставленіемъ начала коллегіальности только для дѣлъ, по существу своему требующихъ коллегіальнаго обсужденія и разрѣшенія.

V. При упомянутыхъ преобразованіяхъ, независимо отъ существующаго надзора земскихъ собраній за земскими должностными лицами, установить общій надзоръ уѣзднаго управленія надъ мѣстнымъ и губернскаго надъ уѣзднымъ и опредѣлить правильнѣе отвѣтственность должностныхъ лицъ, дисциплинарную и предъ судомъ, предоставленіемъ разрѣшенія дѣлъ дисциплинарныхъ, а также вопросовъ о преданіи суду, мѣстнымъ учрежденіямъ.

VI. Устроить канцеляріи губернскихъ, уѣздныхъ и мѣстныхъ учрежденій предоставленіемъ правъ службы дѣлопроизводителямъ и точнымъ опредѣленіемъ обязанностей и отвѣтственности канцелярій.

VII. Возложить на земскія учрежденія охраненіе мѣстнаго благоустройства, благочинія и безопасности; предоставить земскимъ собраніямъ избраніе ихъ предсѣдателя и право печатать безъ цензуры журналы, доклады и отчеты; предоставить губернскимъ и уѣзднымъ земствамъ возможность соглашенія ихъ дѣйствій, превышающихъ силы и средства одного земства, и установить правильный порядокъ для разрѣшенія земскихъ ходатайствъ“. (Записка сенатора Шамшина о состояніи земскихъ учрежденій Саратовской и Самарской губ.).

[1]) Сенаторы лишь мимоходомъ затрогиваютъ причины такой рѣзкой разницы между дѣятельностью земскихъ и городскихъ учрежденій, упоминая о бо́льшей культурности земскихъ дѣятелей. Указанное различіе объясняется весьма просто: земскими дѣлами руководила, въ большинствѣ случаевъ, лучшая часть помѣстнаго дворянства, освоившаяся съ общественной дѣятельностью задолго до реформъ 60-хъ годовъ. Это были люди болѣе развитые и образованные, чѣмъ городскіе обыватели, и что въ особенности важно—болѣе безкорыстные и болѣе проникнутые стремленіемъ служить общественнымъ интересамъ.

ственныхъ суммъ, превышеніе и бездѣйствіе власти, произволъ и неисполненіе закона и другія преступленія и проступки по должности составляютъ, къ сожалѣнію, въ средѣ должностныхъ лицъ волостного и сельскаго управленія обычное явленіе". „Волостной судъ", замѣчаетъ сенаторъ Половцовъ, „служитъ не столько выразителемъ крестьянскихъ обычаевъ, сколько органомъ произвола волостныхъ писарей и старшинъ, подъ вліяніемъ которыхъ онъ почти всегда находится. Этотъ произволъ обнаруживается, между прочимъ, иногда въ немедленномъ исполненіи рѣшеній о тѣлесномъ наказаніи, не выжидая истеченія сроковъ на обжалованіе этихъ рѣшеній, чаще же всего въ совершенномъ неприведеніи старшинами въ исполненіе постановленій суда, лишающихся вслѣдствіе сего всякой дѣйствительной силы. Вслѣдствіе этихъ причинъ крестьяне избѣгаютъ своего волостного суда и судятся иногда чрезъ особыхъ судцовъ, избираемыхъ частнымъ образомъ въ сельскихъ обществахъ" [1]) и т. под.

Не ограничиваясь обзоромъ дѣятельности правительственныхъ учрежденій и органовъ самоуправленія, сенаторы въ своихъ отчетахъ подробно останавливаются и на другихъ сторонахъ мѣстной жизни,—какъ, напримѣръ, на народной нравственности, на состояніи просвѣщенія, на религіозныхъ потребностяхъ населенія и т. д. Между прочимъ они указываютъ на неудовлетворительное состояніе сельскаго духовенства. По словамъ сенатора Шамшина, потребности духовной жизни народа не удовлетворены. Ни въ жизни, ни въ школѣ священники не руководятъ народомъ. Духовная связь ихъ съ населеніемъ остается непорванною лишь благодаря различію, которое народъ дѣлаетъ въ своихъ понятіяхъ между священникомъ въ церкви и священникомъ въ жизни [2]). По отзыву сенатора Мордвинова въ Тамбовской губерніи къ дѣлу народнаго образованія имъ замѣчено общее сочувствіе всѣхъ сословій, „исключая, къ несчастью, духовенства" [3]) и друг.

Всматриваясь въ вышеприведенныя выдержки изъ отчетовъ сенаторовъ, ревизовавшихъ губерніи въ 1880—1881 г.г., и срав-

[1]) Извлеч. изъ всеподданнѣйш. отчета сенатора Половцова по ревизіи Кіевской губ.

[2]) Говоря далѣе о духовныхъ потребностяхъ народа, сенаторъ между прочимъ останавливается на безполезности полицейскихъ мѣръ противъ раскола, которыми „стѣсняется духовная и гражданская жизнь".

[3]) Тотъ же сенаторъ замѣчаетъ, что директоръ училищъ Тамбовской губ. систематически противодѣйствуетъ земству въ дѣлѣ народнаго образованія.

нивая ихъ съ отчетами прежняго времени, начиная съ первыхъ годовъ XIX вѣка, нельзя не усмотрѣть между ними большого сходства. Многія отрицательныя стороны мѣстнаго управленія, какъ, напримѣръ, медленность, канцелярщина и проч., оказались крайне живучи, и ревизующимъ сенаторамъ конца XIX вѣка приходится констатировать эти печальныя явленія и обращать на нихъ вниманіе правительства почти въ тѣхъ же самыхъ выраженіяхъ, которыми пользовались въ подобномъ случаѣ ихъ предшественники, сенаторы начала истекшаго вѣка.

Послѣдствія сенаторскихъ ревизій крайне разнообразны. Прежде всего надо отмѣтить тотъ фактъ, на который уже указывалось выше, въ очеркѣ сенаторскихъ ревизій, происходившихъ до 60-хъ годовъ XIX вѣка,—общее оживленіе дѣятельности мѣстныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ, которое обыкновенно наступало еще до прибытія сенатора, при полученіи одного только извѣстія о назначеніи ревизіи. Чиновники въ значительной мѣрѣ подтягивались, интересамъ частныхъ лицъ оказывалось бо́льшее вниманіе,—все, что возможно приводилось въ нѣкоторый порядокъ. Приступивъ къ производству ревизіи губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, сенаторъ обыкновенно вскорѣ же обнаруживалъ безпорядки и злоупотребленія, за которые привлекалъ виновныхъ къ надлежащей отвѣтственности, о высшихъ же должностныхъ лицахъ, какъ, напримѣръ, о губернаторахъ, сообщалъ центральному правительству; такимъ образомъ для личнаго состава мѣстной администраціи весьма серьезныя послѣдствія ревизіи наступали задолго до ея окончанія. Для примѣра можно указать на ревизію сенатора Клушина, который предалъ суду пять уѣздныхъ исправниковъ и цѣлый рядъ становыхъ приставовъ и другихъ чиновниковъ, о неправильныхъ же дѣйствіяхъ пермскаго губернатора Струве донесъ въ Петербургъ, послѣдствіемъ чего было увольненіе его отъ службы [1]). Значительное количество чиновниковъ было удалено отъ должностей и предано суду также во время сенаторскихъ ревизій 1880—1881 г.г.

Но послѣдствія сенаторскихъ ревизій не ограничивались учащеніемъ пульса мѣстной дѣловой жизни и репрессивными мѣрами противъ допустившихъ безпорядки и злоупотребленія должност-

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1871 г. № 753.

ныхъ лицъ. Нерѣдко (какъ то указывалось уже ранѣе въ отношеніи ревизіи первой половины XIX вѣка) они имѣли болѣе широкое и длительное значеніе и выливались въ рядъ мѣропріятій общаго характера. Для примѣра можно напомнить коренное измѣненіе правительственной политики въ отношеніи свободныхъ земель Уфимской и Оренбургской губерній послѣ ревизіи ихъ сенаторомъ Ковалевскимъ, выразившееся въ запрещеніи льготной продажи башкирскихъ земель, въ ограниченіи продажи и раздачи земель казенныхъ и проч. Другой примѣръ представляютъ изъ себя законодательныя и правительственныя мѣры восьмидесятыхъ годовъ XIX вѣка по отношенію къ Остзейскому краю, имѣвшія цѣлью упроченіе его связи съ коренною Россіей и устраненіе ничѣмъ не оправдываемыхъ отличій въ мѣстномъ строѣ,—эти мѣры въ значительной степени вытекали изъ тѣхъ свѣдѣній, которыя были собраны ревизіей сенатора Манасеина (1882 г.). Но самыя широкія и серьезныя послѣдствія должны были имѣть ревизіи 1880—1881 г.г. (сенаторовъ Половцова, Мордвинова, Шамшина и Ковалевскаго). Правительство послѣдняго времени царствованія Императора Александра II поручило ревизующимъ сенаторамъ собрать самыя разнообразныя данныя о ходѣ губернскаго и уѣзднаго управленія и дѣятельности общественныхъ учрежденій—земскихъ, городскихъ и крестьянскихъ, имѣя въ виду добытый такимъ образомъ матеріалъ положить въ основаніе сужденій о реформѣ мѣстнаго строя, которая представлялась общественному сознанію того времени необходимой и неотложной. Собранныя сенаторами данныя о мѣстной жизни отличались необычайнымъ богатствомъ и полнотою, оставалось только использовать ихъ надлежащимъ образомъ, но въ то время, какъ ревизіи близились къ окончанію, совершилось злодѣяніе 1 марта 1881 года, однимъ изъ послѣдствій котораго было измѣненіе взглядовъ правительства на многіе вопросы мѣстнаго управленія. Матеріалы, добытые сенаторами для характеристики различныхъ сторонъ провинціальной жизни, были переданы „особой комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія“, образованной подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова [1]) вскорѣ послѣ окончанія

[1]) Принимавшаго видное участіе при составленіи дополнительной инструкціи ревизующимъ сенаторамъ.

ревизій. Въ составъ этой комиссіи, въ числѣ другихъ лицъ, вошли и сенаторы Половцовъ, Мордвиновъ, Шамшинъ и Ковалевскій. Большинство первоначальнаго состава „особой комиссіи" было проникнуто стремленіемъ къ широкимъ реформамъ мѣстнаго управленія и имѣло намѣреніе основательно использовать тотъ матеріалъ, который дали ревизіи, но постепенно, въ силу измѣненій въ личномъ составѣ центральнаго управленія Имперіи, комиссія стала пополняться лицами другого образа мыслей, что конечно не могло не отражаться и на самомъ направленіи ея работъ. Предположенія о широкихъ мѣропріятіяхъ на основѣ децентрализаціи и самоуправленія были оставлены, такъ какъ вновь создавшееся большинство комиссіи полагало болѣе соотвѣтственнымъ ограничиться лишь частичными измѣненіями и исправленіями существующаго мѣстнаго строя [1]). Вслѣдствіе такого хода вещей богатѣйшіе матеріалы, представленные сенаторами, остались неиспользованными, и сенаторскія ревизіи 1880—1881 г.г. не повлекли за собою такихъ послѣдствій, которыхъ не только можно, но и должно было отъ нихъ ожидать.

Но, независимо отъ тѣхъ или иныхъ послѣдствій, сенаторскія ревизіи постоянно пользовались самою широкою популярностью, самымъ искреннимъ и полнымъ сочувствіемъ всѣхъ слоевъ мѣстнаго населенія, которое видѣло въ нихъ торжество вѣчной идеи справедливости, нерѣдко беззастѣнчиво попираемой и унижаемой въ губернскомъ и уѣздномъ обиходѣ. Не только положительное извѣстіе, но даже отдаленный и неясный слухъ о назначеніи сенаторской ревизіи вызывалъ единодушное удовольствіе и одобреніе; пріѣздъ же ревизующаго сенатора всегда встрѣчался дружною радостью не однихъ несправедливо пострадавшихъ, обиженныхъ и притѣсненныхъ обывателей, но и всѣхъ вообще честныхъ и хотя сколько нибудь интересующихся общимъ благомъ людей.

Къ сожалѣнію только ревизіи были слишкомъ рѣдки, чтобы оказать сколько нибудь существенное вліяніе на ходъ мѣстнаго управленія нашего обширнаго отечества. Онѣ проносились надъ губерніями какъ гроза, освѣжая воздухъ сравнительно не надолго; онѣ до дна потрясали существующій укладъ жизни со всѣми ея мелкими страстишками, пороками и злоупотребле-

[1]) Ср. В. М. Гессенъ—Вопросы мѣстнаго управленія.

ніями, но проходило нѣкоторое время,—и все начинало идти по прежнему.

Сенаторскія ревизіи могли бы принести великую пользу дѣлу водворенія законности въ управленіи и существенно отразиться на мѣстной жизни всей страны только въ томъ случаѣ, если бы онѣ назначались гораздо чаще.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

Списокъ сенаторскихъ ревизій XIX вѣка.

(Хронологическій).

Настоящій списокъ пополнялся по мѣрѣ работъ надъ исторіей сенаторскихъ ревизій, причемъ необходимыя для его составленія свѣдѣнія черпались исключительно изъ тѣхъ дѣлъ и документовъ, которые служили матеріаломъ для составителя указаннаго отдѣла, спеціальныхъ же изслѣдованій и работъ для созданія возможно полнаго списка произведено не было. Въ виду этого отнюдь нельзя быть увѣреннымъ, что всѣ рѣшительно ревизіи перечислены въ печатаемомъ здѣсь спискѣ. Приведенное соображеніе, равнымъ образомъ, распространяется и на ниже помѣщенные списки: алфавитный—сенаторовъ, ревизовавшихъ губерніи, и алфавитный—губерній, обревизованныхъ сенаторами.

Начало ревизій.		Ревизовали.
1801 г.	И. В. Лопухинъ и Ю. А. Нелединскій-Мелецкій.	Слободско-Украинскую губ.
„	Н. Н. Салтыковъ и И. Б. Пестель	Вятскую губ.
„	И. О. Селифонтовъ	Сибирь.
1802 г.	И. Н. Неплюевъ и А. С. Макаровъ	Бергъ-коллегію.
„	Г. Р. Державинъ	Калужскую губ. (дѣло Лопухина).
„	М. Г. Спиридовъ и В. И. Нелидовъ .	Саратовскую губ.
1803 г.	И. Б. Пестель	Казанскую губ.
„	И. А. Тейльсъ	Финляндскую губ.
„	Гр. А. С. Строгановъ и К. С. Рындинъ	Петербургскую губ.
„	А. И. Мухановъ	Воронежскую губ.
1805 г.	Кн. А. Б. Куракинъ	Курскую губ.
1806 г.	И. А. Алексѣевъ	Псковскую губ.
„	Гр. А. И. Ильинскій	„Нѣкоторыя губерніи".
„	П. С. Руничъ	Смоленскую губ.
1807 г.	Онъ же	Вятскую губ.
„	И. Н. Неплюевъ	гор. Астрахань (борьба съ заразными болѣзнями).

Начало ревизій.		Ревизовали.
1807 г.	И. С. Захаровъ	Вятскую губ.
1808 г.	З. Я. Карнѣевъ	Могилевскую и Витебскую губ.
„	М. И. Донауровъ	Казанскую губ.
„	И. С. Захаровъ	гор. Ревель.
„	О. П. Козодавлевъ	гор. Саратовъ и Пензенскую губ. (разслѣдованіе дѣла о злоупотребленіи по ревизіи душъ—прописка 5000).
„	А. В. Поликарповъ	Псковскую губ. (принятіе мѣръ по продовольствію жителей).
„	П. С. Руничъ	Пермскую губ.
1809 г.	П. А. Обресковъ	Пермскую губ.
1810 г.	Онъ же	Владимірскую, Нижегородскую и Казанскую губ.
„	А. В. Алябьевъ	Московскую (собственно московскія присутственныя мѣста).
1813 г.	Гр. Д. И. Хвостовъ	Псковскую губ.
„	А. З. Хитрово (отправленъ Комитетомъ Министровъ, именемъ Его Величества)	Вологодскую и Вятскую губ. (производство слѣдствія о накопившихся недоимкахъ).
„	М. П. Миклашевскій	Новгородскую губ.
1814 г.	А. Л. Львовъ и И. П. Лавровъ .	Тамбовскую губ.
„	А. З. Хитрово	Воронежскую губ.
1815 г.	Онъ же	Пензенскую губ.
„	А. В. Алябьевъ	Костромскую губ.
„	С. С. Кушниковъ	гор. Казань (по случаю бывшаго тамъ пожара).
„	Ф. Ф. Сиверсъ	Волынскую губ.
„	Н. Е. Мясоѣдовъ	Тульскую губ.
1816 г.	Онъ же	Орловскую и Курскую губ.
„	А. У. Болотниковъ	Кіевскую губ.
„	Ѳ. П. Ключаревъ	Тверскую губ.
1818 г.	Д. Б. Мертваго	Владимірскую губ.
„	С. С. Ланской	Минскую губ. (разслѣдованіе о голодѣ и оказаніе продовольственной помощи).
„	Б. А. Гермесъ и Д. Б. Мертваго .	Кавказскую и Астраханскую губ.

Начало ревизій.		Ревизовали.
1819 г.	Кн. Д. М. Волконскій и З. Н. Посниковъ	Таганрогское градоначальство.
„	Кн. И. А. Гагаринъ и А. З. Хитрово	Подольскую губ.
„	С. С. Кушниковъ и гр. П. Л. Санти	Казанскую губ.
1820 г.	Д. О. Барановъ	Волынскую губ.
„	Б. А. Гермесъ	Черниговскую губ. (принятіе мѣръ по продовольствію казенныхъ поселянъ и казаковъ).
1821 г.	Д. Б. Мертваго	Смоленскую губ. (принятіе мѣръ къ обезпеченію продовольствія жителей).
1822 г.	В. И. Брозинъ	Екатеринославскую и Таврическую губ. (оказаніе продовольственной помощи населенію).
„	Д. О. Барановъ	Бѣлорусскія губ. (тоже).
1824 г.	Кн. А. А. Долгорукій и Е. А. Дурасовъ	Вятскую губ.
1826 г.	Кн. А. А. Долгорукій [1]) . . .	Воронежскую, Симбирскую, Курскую, Пензенскую и Саратовскую губ. (общая ревизія и, кромѣ того, выясненіе причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованіе о разглашателяхъ вольности).
„	В. И. Брозинъ	Слободско-Украинскую губ.
„	Н. И. Огаревъ	Саратовскую губ.
„	Д. О. Барановъ	Новгородскую губ.
„	П. И. Полетика	Петербургскую губ.
1827 г.	В. К. Безродный и кн. Б. А. Куракинъ	Тобольскую и Томскую губ.
„	Е. А. Дурасовъ	Костромскую губ.
„	И. С. Горголи	Вологодскую губ. (разслѣдованіе по жалобамъ удѣльныхъ крестьянъ Тотемскаго уѣзда).
„	Д. О. Барановъ	Олонецкую губ.
1828 г.	Н. И. Огаревъ	Тульскую губ.
„	И. С. Горголи	Пензенскую губ.

[1]) Въ дѣлахъ ревизіи имѣются вѣдомости и рапорты, касающіеся Тамбова и Усмани, чрезъ которые кн. Долгорукій, повидимому, только проѣзжалъ.

Начало ревизій.		Ревизовали.
1829 г.	**И. С. Горголи**	Слободско-Украинскую губ. (разслѣдованіе злоупотребленій по подводной повинности).
„	**Гр. П. И. Кутайсовъ и Е. И. Мечниковъ**	Закавказскій край.
„	**И. П. Лавровъ**	Астраханскую губ.
1830 г.	**Гр. А. Д. Гурьевъ**.	Архангельскую губ. (разслѣдованіе злоупотребленій по поставкѣ казнѣ муки).
„	**М. А. Салтыковъ и Н. И. Огаревъ**	Рязанскую губ.
„	**В. Ѳ. Мертенсъ и А. М. Корниловъ**	Вологодскую и Архангельскую губ.
1832 г.	**Е. И. Мечниковъ**	Слободско - Украинскую и Курскую губ.
1832—33 г.	**И. У. Пейкеръ**.	Межевую часть (канцелярію и конторы); на правѣ ревизующаго сенатора онъ нѣсколько лѣтъ наблюдалъ за межевою частью.
1833 г.	**Гр. П. И. Тизенгаузенъ**	Лютеранскія консисторіи Остзейскаго края.
1835 г.	**Б. Я. Княжнинъ и В. И. Болгарскій**	Войско Донское (приведеніе въ дѣйствіе новаго положенія о войскѣ).
1837 г.	**А. Ю. Денферъ**.	Саратовскую губ.
1838 г.	**Б. Я. Княжнинъ**.	Новгородскую губ. (ревизія и разслѣдованіе дѣйствій губернатора Суковкина).
1842 г.	**Д. Н. Бѣгичевъ**.	Орловскую и Калужскую губ.
„	**А. Н. Пещуровъ**	Оренбургскую губ.
„	**М. Н. Жемчужниковъ, а чрезъ полтора мѣсяца, вмѣсто него назначенъ И. Н. Толстой**	Восточную Сибирь.
1843 г.	**М. Н. Жемчужниковъ**.	Таганрогское градоначальство.
„	**И. Э. Курута**	Тамбовскую губ. (ревизія и прекращеніе порубки казенныхъ лѣсовъ).
„	**Кн. П. П. Гагаринъ**	Астраханскую губ.
1844 г.	**М. Н. Жемчужниковъ**.	Керченскій карантинъ.
„	**Кн. И. А. Лобановъ-Ростовскій** .	Костромскую губ.

Начало ревизій.	Ревизовали.
1844 г. **А. Н. Пещуровъ**	Псковскую губ. (принятіе мѣръ по продовольствію населенія).
1849 г. **Кн. С. И. Давыдовъ**	Калужскую губ.
1850 г. **Е. А. Дурасовъ**	Курскую губ.
1851 г. **Е. Ѳ. фонъ-Брадке**	Херсонскую губ. (и слѣдствіе по доносу губернатора).
1853 г. **Д. Д. Ахлестышевъ**	Витебскую губ.
1858 г. **С. В. Сафоновъ**	Пензенскую губ.
1858 г. **М. П. Щербининъ**	Витебскую губ.
1859 г. **А. О. Дюгамель**	Олонецкую губ.
1861 г. **А. Х. Капгеръ 1-й**	Калужскую и Владимірскую губ.
1867 г. **бар. Н. Е. Торнау**	Харьковскій судебный округъ (закрытіе старыхъ и открытіе новыхъ судебныхъ учрежденій).
1868 г. **А. Н. Шаховъ**	Нижегородскую губ. (тоже).
„ **А. А. Шахматовъ**	Одесскій судебный округъ (тоже).
„ **А. Н. Шаховъ**	Смоленскую губ. (тоже).
1870 г. **П. Н. Клушинъ**	Пермскую губ.
1871 г. **М. К. Катакази**	Тамбовскую, Саратовскую и Пензенскую губ. (ревизія старыхъ судовъ, введеніе Судебныхъ уставовъ).
„ **А. Н. Шаховъ**	Костромскую губ. (тоже).
1873 г. **Я. Я. Чемадуровъ**	Область Войска Донского (тоже).
1875 г. **П. Н. Клушинъ**	Воронежскую губ.
1880 г. **Д. Б. Беръ**	Судебныя мѣста нѣсколькихъ округовъ.
„ **С. А. Мордвиновъ**	Воронежскую и Тамбовскую губ.
„ **М. Е. Ковалевскій**	Казанскую, Уфимскую и Оренбургскую губ.
„ **А. А. Половцовъ**	Черниговскую и Кіевскую губ.
„ **И. И. Шамшинъ**	Саратовскую и Самарскую губ.
1882 г. **Н. А. Манасеинъ**	Лифляндскую и Курляндскую губ.

Начало ревизій.	Ревизовали.
1884 г. **Н. М. Окуловъ**.	Слѣдственную часть г. Петербурга.
1892 г. **Кн. Г. С. Голицынъ**	Тобольскую и нѣкоторыя части Пермской и Оренбургской губ. (принятіе мѣръ по обезпеченію населенія продовольствіемъ).

Списокъ сенаторовъ, производившихъ ревизіи въ XIX вѣкѣ.

(Алфавитный).

Алексѣевъ, И. А., 1806 г.—Псковской губ.

Алябьевъ, А. В., 1810 г.—Московской (собственно, московскихъ присутственныхъ мѣстъ); 1815 г.—Костромской губ.

Ахлестышевъ, Д. Д., 1853 г.—Витебской губ.

Барановъ, Д. О., 1820 г.—Волынской губ.; 1822 г.—бѣлорусскихъ губ., для оказанія продовольственной помощи; 1826 г.—Новгородской губ.; 1827 г.—Олонецкой губ.

Безродный, В. К. (съ кн. Б. А. Куракинымъ), 1827 г.—Тобольской и Томской губ.

Беръ, Д. Б., 1880 г.—судебныхъ мѣстъ нѣсколькихъ округовъ.

Болгарскій, В. И. (съ Б. Я. Княжнинымъ), 1835 г.—Войска Донского, для приведенія въ дѣйствіе новаго положенія о войскѣ.

Болотниковъ, А. У., 1816 г.—Кіевской губ.

фонъ-Брадке, Е. Ѳ., 1851 г.—Херсонской губ. и слѣдствіе по доносу губернатора.

Брозинъ, В. И., 1822 г.—Екатеринославской и Таврической губ. для оказанія продовольственной помощи населенію; 1826 г.—Слободско-Украинской губ.

Бѣгичевъ, Д. Н., 1842 г.—Орловской и Калужской губ.

Волконскій, кн. Д. М. (съ З. Н. Посниковымъ), 1819 г.—Таганрогскаго градоначальства.

Гагаринъ, кн. И. А. (съ А. З. Хитрово), 1819 г.—Подольской губ.;

Гагаринъ, кн. П. П. 1843 г.—Астраханской губ.

Гермесъ, Б. А., 1818 г. (съ Д. Б. Мертваго)—Кавказской и Астраханской губ.; 1820 г.—Черниговской губ., для принятія мѣръ по продовольствію казенныхъ поселянъ и казаковъ.

Голицынъ, кн. **Г. С.**, 1892 г.—Тобольской и нѣкоторыхъ частей Пермской и Оренбургской губ. (по продовольствію).

Горголи, И. С., 1827 г.—Вологодской губ., для разслѣдованія по жалобамъ удѣльныхъ крестьянъ Тотемскаго уѣзда; 1828 г.—Пензенской губ.; 1829 г.—Слободско-Украинской губ., для разслѣдованія злоупотребленій по подводной повинности.

Гурьевъ, гр. **А. Д.**, 1830 г.—Архангельской губ., для разслѣдованія злоупотребленій по поставкѣ казнѣ муки.

Давыдовъ, кн. **С. И.**, 1849 г.—Калужской губ.

Денферъ, **А. Ю.**, 1837 г.—Саратовской губ.

Державинъ, **Г. Р.**, 1802 г.—Калужской губ. (дѣло Лопухина).

Долгорукій, кн. **А. А.**, 1824 г. (съ Е. А. Дурасовымъ)—Вятской [1]); 1826 г.—Воронежской, Симбирской, Курской, Пензенской и Саратовской губ., для общей ревизіи и, кромѣ того, для выясненія причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованія о разглашателяхъ вольности.

Донауровъ, **М. И.**, 1808 г.—Казанской губ.

Дурасовъ, **Е. А.**, 1824 г. (съ кн. А. А. Долгорукимъ)—Вятской; 1827 г.—Костромской; 1850 г.—Курской губ.

Дюгамель, **А. О.**, 1859 г.—Олонецкой губ.

Жемчужниковъ, **М. Н.**, 1842 г. (чрезъ полтора мѣсяца, вмѣсто него, назначенъ сенаторъ Толстой)—Восточной Сибири; 1843 г.—Таганрогскаго градоначальства; 1844 г.—Керченскаго карантина.

Захаровъ, **И. С.**, 1807 г.—Вятской губ.; 1808 г.—Ревеля.

Ильинскій, гр. **А. И.**, 1806 г.—„Нѣкоторыхъ губерній".

Капгеръ 1-й, **А. Х.**, 1861 г.—Калужской и Владимірской губ.

Карнѣевъ, **З. Я.**, 1808 г.—Могилевской и Витебской губ.

Катанази, **М. К.**, 1871 г.—судебныхъ мѣстъ Тамбовской, Саратовской и Пензенской губ., для введенія Судебныхъ уставовъ.

Клушинъ, **П. Н.**, 1870 г.—Пермской; 1875 г.—Воронежской губ.

Ключаревъ, **Ѳ. П.**, 1816 г.—Тверской губ.

Княжнинъ, **Б. Я.**, 1835 г. (съ В. И. Болгарскимъ)—Войска Донского, для приведенія въ дѣйствіе новаго положенія о войскѣ; 1838 г.—Новгородской губ. и разслѣдованіе дѣйствій губернатора Суковкина.

Ковалевскій, **М. Е.**, 1880 г.—Казанской, Уфимской и Оренбургской губ.

Козодавлевъ, **О. П.**, 1808 г.—Саратова и Пензенской губ., для разслѣдованія дѣла о злоупотребленіи по ревизіи душъ (прописка 5000).

Корниловъ, **А. М.** (съ В. Ѳ. Мертенсъ), 1830 г.—Вологодской и Архангельской губ.

Куракинъ, кн. **А. Б.**, 1805 г.—Курской губ.

Куракинъ, кн. **Б. А.**, 1827 г. (съ В. К. Безроднымъ)—Тобольской и Томской губ.

Курута, **И. Э.**, 1843 г.—Тамбовской губ. и для прекращенія въ ней порубки казенныхъ лѣсовъ.

Кутайсовъ, гр. **П. И.** (съ Е. И. Мечниковымъ), 1829 г.—Закавказскаго края.

Кушниковъ, **С. С.**, 1815 г.—Казани, по случаю бывшаго тамъ пожара; 1819 г. (съ гр. П. Л. Санти)—Казанской губ.

Лавровъ, **И. П.**, 1829 г.—Астраханской губ.

Ланской, **С. С.**, 1818 г.—Минской губ., разслѣдованіе о голодѣ и оказаніе продовольств. помощи.

Лобановъ-Ростовскій, кн. **И. А.**, 1844 г.—Костромской губ.

---

[1]) Въ дѣлахъ ревизіи имѣются вѣдомости и рапорты, касающіеся Тамбова и Усмани, чрезъ которые кн. Долгорукій, повидимому, только проѣзжалъ.

Лопухинъ, И. В. (съ Ю. А. Нелединскимъ-Мелецкимъ), 1801 г.—Слободско-Украинской губ.

Львовъ, А. Л. (съ И. П. Лавровымъ), 1814 г.—Тамбовской губ.

Макаровъ, А. С. (съ И. Н. Неплюевымъ), 1802 г.—Бергъ-коллегіи.

Манасеинъ, Н. А., 1882 г.—Лифляндской и Курляндской губ.

Мертваго, Д. Б., 1818 г. (съ Б. А. Гермесъ)—Кавказской и Астраханской; 1818 г.—Владимірской губ.; 1821 г.—Смоленской губ., для принятія мѣръ къ обезпеченію продовольствія жителей.

Мертенсъ, В. Ѳ. (съ А. М. Корниловымъ), 1830 г.—Вологодской и Архангельской губ.

Мечниковъ, Е. И., 1829 г. (съ гр. П. И. Кутайсовымъ)—Закавказскаго края; 1832 г. Слободско-Украинской и Курской губ.

Миклашевскій, М. П., 1813 г.—Новгородской губ.

Мордвиновъ, С. А., 1880 г.—Воронежской и Тамбовской губ.

Мухановъ, А. И., 1803 г.—Воронежской губ.

Мясоѣдовъ, Н. Е., 1815 г.—Тульской губ.; 1816 г.—Орловской и Курской губ.

Нелединскій-Мелецкій, Ю. А. (съ И. В. Лопухинымъ), 1801 г.—Слободско-Украинской губ.

Нелидовъ, В. И. (съ М. Г. Спиридовымъ), 1802 г.—Саратовской губ.

Неплюевъ, И. Н., 1802 г. (съ А. С. Макаровымъ)—Бергъ-коллегіи; 1807 г.—Астрахани, для борьбы съ заразными болѣзнями.

Обресковъ, П. А., 1809 г.—Пермской губ.; 1810 г.—Владимірской, Нижегородской и Казанской губ.

Огаревъ, Н. И., 1826 г.—Саратовской губ.; 1828 г.—Тульской губ.; 1830 г. (съ М. А. Салтыковымъ)—Рязанской губ.

Окуловъ, Н. М., 1884 г.—слѣдственной части г. Петербурга.

Пейкеръ, И. У., 1832—33 г.г.—межевой части (канцеляріи и конторъ). На правѣ ревизующаго сенатора онъ нѣсколько лѣтъ наблюдалъ за межевою частью.

Пестель, И. Б., 1801 г. (съ Н. Н. Салтыковымъ)—Вятской губ.; 1803 г.—Казанской губ.

Пещуровъ, А. Н., 1842 г.—Оренбургской губ.; 1844 г.—Псковской губ., для принятія мѣръ по продовольствію населенія.

Полетика, П. И., 1826 г.—Петербургской губ.

Поликарповъ, А. В., 1808 г.—Псковской губ., для принятія мѣръ по продовольствію жителей.

Половцовъ, А. А., 1880 г.—Черниговской и Кіевской губ.

Посниковъ, З. Н. (съ кн. Д. М. Волконскимъ), 1819 г.—Таганрогскаго градоначальства.

Руничъ, П. С., 1806 г.—Смоленской губ.; 1807 г.—Вятской губ.; 1808 г.—Пермской губ.

Рындинъ, К. С. (съ гр. А. С. Строгановымъ), 1803 г.—Петербургской губ.

Салтыковъ, М. А., въ 1830 г. (съ Н. И. Огаревымъ)—Рязанской губ.

Салтыковъ, Н. Н. (съ И. Б. Пестелемъ), 1801 г.—Вятской губ.

Санти, гр. П. Л. (съ С. С. Кушниковымъ), 1819 г.—Казанской губ.

Сафоновъ, С. В., 1858 г.—Пензенской губ.

Селифонтовъ, И. О., 1801 г.—Сибири.

Сиверсъ, Ф. Ф., 1815 г.—Волынской губ.

Спиридовъ, М. Г. (съ В. И. Нелидовымъ), 1802 г.—Саратовской губ.

Строгановъ, гр. А. С. (съ К. С. Рындинымъ), 1803 г.—Петербургской губ.

Тейльсъ, И. А., 1803 г.—Финляндской губ.

Тизенгаузенъ, гр. П. И., 1833 г. — лютеранскихъ консисторій Остзейскаго края.

Толстой, И. Н., 1842 г.—Восточной Сибири.

Торнау, бар. Н. Е., 1867 г.—округа Харьковской судебной палаты для закрытія старыхъ и открытія новыхъ судебныхъ учрежденій.

Хвостовъ, гр. Д. И., 1813 г.—Псковской губ.

Хитрово, А. З., 1813 г.—Вологодской и Вятской для производства слѣдствія о накопившихся недоимкахъ (отправленъ Комитетомъ Министровъ, именемъ Его Величества); 1814 г.—Воронежской; 1815 г.—Пензенской; 1819 г. (съ кн. И. А. Гагаринымъ)—Подольской губ.

Чемадуровъ, Я. Я., 1873 г.—судебныхъ учрежденій Донской области, для введенія Судебныхъ уставовъ.

Шамшинъ, И. И., 1880 г.—Саратовской и Самарской губ.

Шахматовъ, А. А., 1868 г.—Одесскаго судебнаго округа.

Шаховъ, А. Н., 1868 г.—судебныхъ мѣстъ Нижегородской и Смоленской губ.; 1871 г.—судебныхъ мѣстъ Костромской губ., для введенія Судебныхъ уставовъ.

Щербининъ, М. П., 1858 г.—Витебской губ.

Списокъ губерній и городовъ, въ которые посылались ревизующіе сенаторы въ XIX вѣкѣ.

Архангельская, 1830 г.—В. Ѳ. Мертенсъ и А. М. Корниловъ.
1830 г.—гр. А. Д. Гурьевъ, для разслѣдованія злоупотребленій по поставкѣ казнѣ муки.

Астраханская, 1818 г.—Б. А. Гермесъ и Д. Б. Мертваго.
1829 г.—И. П. Лавровъ.
1843 г.—кн. П. П. Гагаринъ.

Астрахань, 1807 г.—И. Н. Неплюевъ, для борьбы съ заразными болѣзнями.

Бѣлорусскія, 1822 г.—Д. О. Барановъ, для оказанія продовольственной помощи.

Витебская, 1808 г.—З. Я. Карнѣевъ.
1853 г.—Д. Д. Ахлестышевъ.
1858 г.—М. П. Щербининъ.

Владимірская, 1810 г.—П. А. Обресковъ.
1818 г.—Д. Б. Мертваго.
1861 г.—А. Х. Капгеръ I-й.

Войско Донское, 1835 г.—Б. Я. Княжнинъ и В. И. Болгарскій, для приведенія въ дѣйствіе новаго положенія о войскѣ.
1873 г.—Я. Я. Чемадуровъ, для введенія Судебныхъ уставовъ.

Вологодская, 1813 г.—А. З. Хитрово (отправленъ комитетомъ министровъ, именемъ Его Величества) для производства слѣдствія о накопившихся недоимкахъ.
1827 г.—И. С. Горголи, для разслѣдованія по жалобамъ удѣльныхъ крестьянъ Тотемскаго уѣзда.
1830 г.—В. Ѳ. Мертенсъ и А. М. Корниловъ.

Волынская, 1815 г.—Ф. Ф. Сиверсъ.
1820 г.—Д. О. Барановъ.

Воронежская, 1803 г.—А. И. Мухановъ.
1814 г.—А. З. Хитрово.
1826 г.—кн. А. А. Долгорукій, для общей ревизіи и, кромѣ того, для выясненія причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованія о разглашателяхъ вольности.
1875 г.—П. Н. Клушинъ.
1880 г.—С. А. Мордвиновъ.

Восточная Сибирь, 1842 г.—М. Н. Жемчужниковъ, а чрезъ полтора мѣсяца, вмѣсто него, назначенъ сенаторъ И. Н. Толстой.

Вятская, 1801 г.—Н. Н. Салтыковъ и И. Б. Пестель.
1807 г.—П. С. Руничъ.
1807 г.—И. С. Захаровъ.
1813 г.—А. З. Хитрово (отправленъ комитетомъ министровъ, именемъ Его Величества) для производства слѣдствія о накопившихся недоимкахъ.
1824 г.—кн. А. А. Долгорукій и Е. А. Дурасовъ.

Екатеринославская, 1822 г.—В. И. Брозинъ, для оказанія продовольственной помощи населенію.

Закавказскій край, 1829 г.—гр. П. И. Кутайсовъ и Е. И. Мечниковъ.

Кавказская, 1818 г.—Б. А. Гермесъ и Д. Б. Мертваго.

Казанская, 1803 г.—И. Б. Пестель.
1808 г.—М. И. Донауровъ.
1810 г.—П. А. Обресковъ.
1819 г.—С. С. Кушниковъ и гр. П. Л. Санти.
1880 г.—М. Е. Ковалевскій.

Казань, 1815 г.—С. С. Кушниковъ (по случаю бывшаго тамъ пожара).

Калужская, 1802 г.—Г. Р. Державинъ (дѣло Лопухина).
1842 г.—Д. Н. Бѣгичевъ.
1849 г.—кн. С. И. Давыдовъ.
1861 г.—А. Х. Капгеръ I-й.

Кіевская, 1816 г.—А. У. Болотниковъ.
1880 г.—А. А. Половцовъ.

Костромская, 1815 г.—А. В. Алябьевъ.
1827 г.—Е. А. Дурасовъ.
1844 г.—кн. И. А. Лобановъ-Ростовскій.
1871 г.—А. Н. Шаховъ, для ревизіи старыхъ судовъ и введенія Судебныхъ уставовъ.

Курляндская, 1882 г.—Н. А. Манасеинъ.

Курская, 1805 г.—кн. А. Б. Куракинъ.
1816 г.—Н. Е. Мясоѣдовъ.
1826 г.—кн. А. А. Долгорукій, для общей ревизіи и, кромѣ того, для выясненія причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованія о разглашателяхъ вольности.
1832 г.—Е. И. Мечниковъ.
1850 г.—Е. А. Дурасовъ.

Лифляндская, 1882 г.—Н. А. Манасеинъ.

Минская, 1818 г.—С. С. Ланской, для разслѣдованія о голодѣ и оказанія продовольственной помощи.

Могилевская, 1808 г.—З. Я. Карнѣевъ.

Московская, 1810 г.—А. В. Алябьевъ (собственно, московскія присутственныя мѣста).

Нижегородская, 1810 г.—П. А. Обресковъ.
1868 г.—А. Н. Шаховъ, для закрытія старыхъ и открытія новыхъ судебныхъ учрежденій.

Новгородская, 1813 г.—М. П. Миклашевскій.
1826 г.—Д. О. Барановъ.
1838 г.—Б. Я. Княжнинъ.
Олонецкая, 1827 г.—Д. О. Барановъ.
1859 г.—А. О. Дюгамель.
Оренбургская, 1842 г.—А. Н. Пещуровъ.
1880 г.—М. Е. Ковалевскій.
1892 г.—кн. Г. С. Голицынъ, для принятія мѣръ по обезпеченію населенія продовольствіемъ.
Орловская, 1816 г.—Н. Е. Мясоѣдовъ.
1842 г.—Д. Н. Бѣгичевъ.
Остзейскія, 1833 г.—гр. П. И. Тизенгаузенъ, лютеранскія консисторіи.
Пензенская, 1808 г.—О. П. Козодавлевъ, для разслѣдованія дѣла о злоупотребленіи по ревизіи душъ (прописка 5000).
1815 г.—А. З. Хитрово.
1826 г.—кн. А. А. Долгорукій, для общей ревизіи и, кромѣ того, для выясненія причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованія о разглашателяхъ вольности.
1828 г.—И. С. Горголи.
1858 г.—С. В. Сафоновъ.
1871 г.—М. К. Катакази, для ревизіи старыхъ судовъ и введенія Судебныхъ уставовъ.
Пермская, 1808 г.—П. С. Руничъ.
1809 г.—П. А. Обресковъ.
1870 г.—П. Н. Клушинъ.
1892 г.—кн. Г. С. Голицынъ, для принятія мѣръ по обезпеченію населенія продовольствіемъ.
Петербургская, 1803 г.—гр. А. С. Строгановъ и К. С. Рындинъ.
1826 г.—П. И. Полетика.
Петербургъ, 1384 г.—Н. М. Окуловъ, для ревизіи слѣдств. части.
Подольская, 1819 г.—кн. И. А. Гагаринъ и А. З. Хитрово.
Псковская, 1806 г.—И. А. Алексѣевъ.
1808 г.—А. В. Поликарповъ, для принятія мѣръ по продовольствію жителей.
1813 г.—гр. Д. И. Хвостовъ.
1844 г.—А. Н. Пещуровъ, для принятія мѣръ по продовольствію населенія.
Ревель, 1808 г.—И. С. Захаровъ.
Рязанская, 1806 г.—П. С. Руничъ.
1830 г.—М. А. Салтыковъ и Н. И. Огаревъ.
Самарская, 1880 г.—И. И. Шамшинъ.
Саратовская, 1802 г.—М. Г. Спиридовъ и В. И. Нелидовъ.
1826 г.—Н. И. Огаревъ.
„ кн. А. А. Долгорукій, для общей ревизіи, и кромѣ того, для выясненія причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованія о разглашателяхъ вольности.

1837 г.—А. Ю. Денферъ.

1871 г.—М. К. Катакази, для ревизіи старыхъ судовъ и введенія Судебныхъ уставовъ.

1880 г.—И. И. Шамшинъ.

Саратовъ, 1808 г.—О. П. Козодавлевъ.

Сибирь, 1801 г.—И. О. Селифонтовъ.

Симбирская, 1826 г.—кн. А. А. Долгорукій, для общей ревизіи, и, кромѣ того, для выясненія причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованія о разглашателяхъ вольности.

Слободско-Украинская, 1801 г.—И. В. Лопухинъ и Ю. А. Нелединскій-Мелецкій.

1826 г.—В. И. Брозинъ.

1829 г.—И. С. Горголи, для разслѣдованія злоупотребленій по подводной повинности.

1832 г.—Е. И. Мечниковъ.

Смоленская, 1806 г.—П. С. Руничъ.

1821 г.—Д. Б. Мертваго, для принятія мѣръ къ обезпеченію продовольствія жителей.

1868 г.—А. Н. Шаховъ, для закрытія старыхъ и открытія новыхъ судебныхъ учрежденій.

Таврическая, 1822 г.—В. И. Брозинъ, для оказанія продовольственной помощи населенію.

Таганрогское градоначальство, 1819 г.—кн. Д. М. Волконскій и З. Н. Посниковъ.

1843 г.—М. Н. Жемчужниковъ.

Тамбовская, 1806 г.—П. С. Руничъ.

1814 г.—А. Л. Львовъ и И. П. Лавровъ.

1843 г.—И. Э. Курута, для ревизіи и прекращенія порубки казенныхъ лѣсовъ.

1880 г.—С. А. Мордвиновъ.

1871 г.—М. К. Катакази, для ревизіи старыхъ судовъ и введенія Судебныхъ уставовъ.

Тверская, 1816 г.—Ѳ. П. Ключаревъ.

Тобольская, 1827 г.—В. К. Безродный и кн. Б. А. Куракинъ.

1892 г.—кн. Г. С. Голицынъ, для принятія мѣръ къ обезпеченію населенія продовольствіемъ.

Томская, 1827 г.—В. К. Безродный и кн. Б. А. Куракинъ.

Тульская, 1815 г.—Н. Е. Мясоѣдовъ.

1828 г.—Н. И. Огаревъ.

Уфимская, 1880 г.—М. Е. Ковалевскій.

Финлядская, 1803 г.—И. А. Тейльсъ.

Херсонская, 1851 г.—Е. Ѳ. фонъ-Брадке (и слѣдствіе по доносу губернатора).

Черниговская, 1820 г.—Б. А. Гермесъ, для принятія мѣръ по продовольствію казенныхъ поселянъ и казаковъ.

1880 г.—А. А. Половцовъ.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ЧАСТЬ I.

	стран.
Отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ до реформъ 60-хъ годовъ	**5—153**
Вступленіе	5— 8
Судебная дѣятельность	9— 19
Дѣла управленія	20— 34
Надзоръ	35—113
А. Надзоръ за правительственными учрежденіями	45— 95
I. Мѣста и лица, подлежащія надзору	45— 59
II. Предѣлы надзора и степень власти	60— 63
III. Средства надзора	64— 80
IV. Послѣдствія надзора	80— 89
V. Слабость и малая успѣшность надзора	90— 95
Б. Надзоръ за самоуправленіемъ	95—110
В. Зарожденіе административной юстиціи	110—113
Сенаторскія ревизіи	114—153

ЧАСТЬ II.

Отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ послѣ реформъ 60-хъ годовъ	**154—270**
Вступленіе	154—167
Дѣла управленія	167—169
Надзоръ	170—236

	стран.
А. Надзоръ за правительственными учрежденіями .	172—203
I. Мѣста и лица, подлежащія надзору	172—176
II. Предѣлы надзора и степень власти	176—187
III. Средства надзора	188—192
IV. Послѣдствія надзора	192—203
Б. Надзоръ за самоуправленіемъ	204—236
Сенаторскія ревизіи	237—270

Приложенія

Списокъ сенаторскихъ ревизій XIX вѣка . . . . . (Хронологическій)	273—278
Списокъ сенаторовъ, производившихъ ревизіи въ XIX вѣкѣ . (Алфавитный)	279—282
Списокъ губерній и городовъ, въ которые посылались ревизующіе сенаторы въ XIX вѣкѣ . . . . . (Алфавитный)	283—286

UNIVERSITY OF N.C. AT CHAPEL HILL
00049836846